





DELLA NECESSITÀ
DI UN INSEGNAMENTO
SPECIALE
POLITICO-AMMINISTRATIVO

E DEL SUO

ORDINAMENTO SCIENTIFICO

DI

ANGELO MESSEDAGLIA

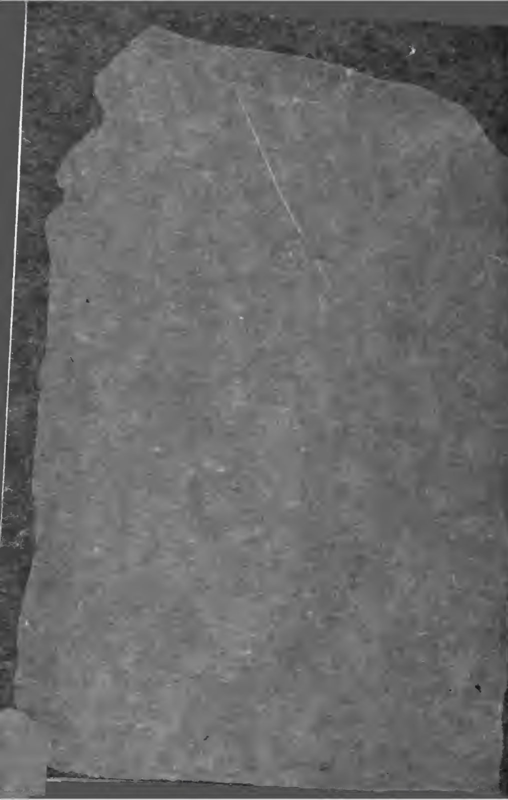
[illegible]

MILANO

[illegible]

[illegible] Gabinetto, N. [illegible]

[illegible]



DELLA NECESSITÀ

DI

UN INSEGNAMENTO SPECIALE

POLITICO-AMMINISTRATIVO

E DEL SUO

ORDINAMENTO SCIENTIFICO

DI

ANGELO MESSEDAGLIA

Dottore in Legge



MILANO

DOTTOR FRANCESCO VALLARDI, TIPOGRAFO-EDITORE

Contrada del Gambero, N. 3989, attigua alla Contr. de' Nobili

1851.


BRITISH MUSEUM

PREFAZIONE.

La presente Memoria era già scritta da quasi due anni, quando le circostanze che fecero credere ad un'imminente riforma nel sistema de' nostri studj ci persuasero a pubblicarla. Altri ritardi, superiori per molta parte alla volontà nostra, tolsero che potesse vedere la luce prima di questo momento.

Se per tal modo ella ha assai scapitato in quello ch'esser doveva il principale suo vantaggio, l'opportunità; e se dee pure naturalmente risentirsi dell'epoca in cui fu scritta (ciò che noi avvertiamo a sola nostra discolpa): il problema che ne forma propriamente il soggetto può ancora proporsi senza anacronismo; giacchè nei lunghi dibattimenti che occorsero fino a qui esso è rimasto pressochè inavvertito.

Il problema è quello già da lungo tempo discusso in Francia, e in parte risolto in Germania, di consacrare cioè nell'insegnamento politico-giuridico quella distinzione rigorosa degli ordini dell'Amministrazione e della Giustizia che si osserva

oggimai nelle istituzioni. — L'erezione di un compiuto insegnamento politico-amministrativo, e il suo ordinamento scientifico: tal è brevemente il soggetto della presente Memoria.

Finora quanto si propose e reclamò in tale argomento non fu che l'introduzione di un certo numero di corsi che compiesse il quadro dell'insegnamento giuridico, di cui il politico non è comunemente riguardato che come un' appendice necessaria. Il libro tende appunto a dimostrare che questa soluzione è ormai inadequata nell' ordine pratico e nel scientifico. — Conviene far un passo più oltre; o piuttosto convien prendere un partito radicalmente diverso, ed erigere in sistema la distinzione dell'insegnamento politico dal giuridico.

La questione tocca adunque alle parti più vitali dell' ordinamento universitario; ella interessa in particolar modo quella che potrebbe dirsi la distribuzione scientifica e l'economia dell'insegnamento, ed in sè stessa urta le vedute di coloro, che per una mente di soverchio inchinevole a generalizzare, son tratti agevolmente a sconoscere nell'insegnamento quel carattere di specialità che ne assegna il valor pratico e ne fa il nerbo e l'efficacia. Ci sia dunque lecito di prendere le mosse dall' alto, e divisare fin d' ora il carattere e l'importanza relativa dell' innovazione che si viene proponendo. Ciò varrà insieme a supplemento o ad una migliore definizione delle idee contenute nel presente scritto.

Una Università è l'enciclopedia in atto della nazione; è la scienza elevata al grado di una funzione propria dello Stato. L'etimologia stessa del nome, la genesi storica, e meglio che questo l'indole e lo scopo dell' istituzione: tutto accenna che l'istru-

zione superiore deve avere prima che ogni altro il carattere di *universalità.*

Universalità quanto all' estensione;

Universalità quanto allo spirito generale dell' insegnamento;

Ossia, in altri termini, un' istruzione compiuta; professata secondo tutta l' ampiezza de' suoi principj scientifici:

Tal è la prima e massima condizione cui deve soddisfare un istituto universitario, che sia veramente degno di questo nome.

La *libertà* in quanto può avere di applicabile all' insegnamento superiore e alle singole sue divisioni, è il corollario naturale, immediato, di questo principio.

Adunque:

Libertà di professione, fra i limiti di un'ordinata, ma franca e sincera concorrenza;

Libertà di metodo, con un solo limite, la logica:

Tal è nuovamente l' applicazione razionale, e insieme la condizione massima di sussistenza, di questo primo principio di un insegnamento superiore: l'universalità.

Ma questo principio esso medesimo non è nè il solo, nè il più agevole a conseguirsi. — Dato il buon volere in chi può, che trattando di riforme vuolsi supporre; dati i mezzi finanziarj per coprire la spesa, che non è per sè stessa che un mediocre ostacolo; dati gli uomini capaci, che o esistono o si formano: l'erezione di un certo numero di corsi, fecondata dalla libera concorrenza degli istruttori, basta senz'altro alla soluzione di questa prima parte del problema.

Ma ciò non dà ancora che un insegnamento esteso

e generico; un altro principio è necessario alla sua efficacia, ed è quello della *specialità.*

L'Università, abbiam detto, rappresenta l'enciclopedia scientifica della nazione, il dramma della sua cultura intellettuale, recato alla più alta espressione. Ma l'Università non è soltanto il teatro della concorrenza scientifica nella speculativa sua indifferenza; ella non è un'accademia di scienze e lettere, dove si disputa serenamente di verità e gusti allo stato teoretico. L'Università è una funzione pratica della società; ella è innanzi tutto un organo attivo dello Stato; è la scienza applicata all'educazione intellettuale dell'uomo e del cittadino, alla formazione e allo sviluppo delle idee che presiedono al grandioso magistero sociale in tutti gli aspetti interessanti della privata e pubblica vita.

Adunque: — Una tale costituzione della scienza, che mantenendole quel carattere di universalità che le è essenziale, la renda insieme adatta ad operare come una funzione pratica dello Stato, come l'antecedente logico, educativo delle differenti funzioni sociali: — Ecco ciò che intendiamo per quello che con espressione compendiosa diremo il principio di *specialità* nell'insegnamento superiore.

Lo scibile non è un'aggregazione confusa di principj, ma un tutto armonico ed ordinato; l'enciclopedia scientifica rappresenta non già una massa indistinta di teorie e di metodi, ma un sistema semplice insieme e complesso, un sistema unico nel suo insieme, svariato ne' suoi congegni, un corpo la cui armonia organica risulta dal concerto di funzioni distinte, che cospirano alla vita comune nella reciproca loro indipendenza. — Or-

dinare un insegnamento per modo che nelle sue capitali distinzioni corrisponda alle principali divisioni della scienza, si è deferire nel medesimo alla *specialità scientifica.*

Fare nell'insegnamento pratico di un dato insegnamento la parte al carattere nazionale, alle condizioni attuali di fatto di una società in date circostanze e sotto date influenze interne ed esterne; atteggiare l' insegnamento stesso alla fisonomia particolare di un popolo, alla sua missione storica, ai rapporti speciali della sua vita reale: — noi diremo che quest'è un attuare nell' insegnamento la *specialità nazionale.*

La ponderazione di questo dato condurrà, per esempio, a decidere se un insegnamento più esteso che forte, più svariato che distinto, quale può affarsi ad un popolo freddo, erudito, inchinevole alle generalità astratte, e cui, fornito il metodo, rare volte difetta l'assiduità, possa del pari accomodarsi all'indole d'una nazione viva, entusiasta, forte di potenza creativa, impaziente delle astrazioni, pronta all'azione, e che per educare le sue naturali capacità e correggere insieme i suoi difetti, parrebbe piuttosto abbisognare di un esercizio intellettuale elevato e largo bensì, ma altrettanto preciso e robusto.

Prendere in considerazione le funzioni pratiche della società, il grado di sviluppamento, di distinzione, di indipendenza relativa delle medesime; assegnarne lo spirito proprio, l'aspetto loro individuo; ponderarne i bisogni e le esigenze: il tutto in ordine alle cognizioni speciali che esigono dello Stato e della società, all' educazione che addimandano in quelli che particolarmente destinansi alla loro direzione; adattare l' insegna-

mento a tutto questo, farne il prodromo naturale, teoretico, direttivo di quanto funziona attivamente in società: — ecco per l'insegnamento un'altra specialità, che bene potrebbe chiamarsi la sua *specialità pratica.*

Insomma, dato un insegnamento che nelle più larghe linee del suo programma scientifico offra il carattere primo, indispensabile della generalità; che sia compiuto quanto alla materia, ampio ed elevato quanto ai principj: dato un insegnamento di tale estensione e capacità, il problema non è per anco risolto, l'ordinamento non è ancora recato alla sua perfezione; conviene, a tale oggetto, assegnare lo scopo pratico dell'insegnamento stesso, fare la dovuta ragione del carattere e delle condizioni nazionali, divisare i singoli rami a seconda di questi elementi (principali, non unici), e delle distinzioni fondamentali che comporta la scienza più progredita.

L'assunto è perciò ben altrimenti malagevole e delicato di quello di dilatare semplicemente il programma scientifico; e per parte dello Stato, chiamato a supplire a quanto per sè sola non potrebbe la libertà, esso risolvesi in un sistema di guarentigie che valgano ad assicurare e mantenere all'insegnamento, così nel suo complesso che nelle parziali sue applicazioni, quella efficacia che risulta dall'essere il medesimo tenuto perseverantemente a livello della scienza, e consentaneo insieme ai bisogni di fatto e al carattere proprio della nazione cui deve servire.

L'insegnamento universitario è diviso in Facoltà.

Facoltà chiamasi un corpo di studj uniti in sistema con un organo proprio che li rappresenta. — Tal è l'antica denominazione, mantenutasi alle Università nostre e a quelle della Germania.

La Facoltà è nello stesso tempo un istituto amministrativo e un organo scientifico; un'autorità, ed una rappresentanza didascalica. In quest'ultima qualità ella veglia all'integrità del programma e mantiene il carattere speciale del rispettivo insegnamento.

L'origine delle Facoltà è nota: esse rappresentano la divisione del lavoro universitario nelle sue grandi applicazioni.

La formazione di una Facoltà suppone due condizioni:

Uno *scopo* speciale; vale a dire una funzione pratica esattamente determinata, alla quale la Facoltà debba sopperire il necessario insegnamento;

Un corredo sufficiente di *mezzi* scientifici; ossia una somma di studj ordinati in sistema, abbastanza compiuti e distinti dagli altri, in guisa da formare una specie di enciclopedia particolare nell'enciclopedia generale dell'insegnamento universitario.

La Facoltà è dunque l'effettuazione dell'idea che le differenti funzioni pratiche esigono un tirocinio scientifico distinto; che questo addimanda un insegnamento speciale così per l'oggetto che per lo spirito; e che tutto ciò non potrebbe ottenersi che per la rappresentanza e la tutela di un organo separato ed indipendente. Il processo di formazione delle differenti Facoltà è affatto spontaneo; esso è il medesimo di quello pel quale le varie funzioni pratiche in società vengonsi a poco a poco erigendo in istituti distinti.

Il numero delle Facoltà è limitato: giacchè son poche le funzioni che esigano un'istituzione affatto distinta, e cui si presti con pari divisione la scienza. — La *Teologia*, la *Filosofia*, il *Diritto*, la *Medicina*, le *Matematiche* e gli *Studj tecnici*..., con qualche suddistinzione inferiore: e il numero delle differenti Facoltà si trova esaurito. — La Facoltà filosofica in particolare offre l'insegnamento più vario, più complesso, meno distinto: ella tocca per molte guise alle altre tutte; ne è per certi rapporti la chiave, il prodromo, o il complemento; ella accoglie nel suo seno tutti gli studj destinati a formare il corredo scientifico della più alta cultura nazionale, che non potrebbero adagiarsi egualmente bene nel campo meglio assegnato dell'altre Facoltà; è fra tutte quella che comporta una maggiore latitudine e libertà d'insegnamento; la sola in cui la scienza possa essere professata in tutta la sua ampiezza teoretica, nella sfera serena, indipendente dei principj generali, fuori dal contatto delle concrete ed imperiose realità del momento.

La Facoltà di Diritto non comprendeva in origine che l'esegesi del diritto (come il nome stesso lo accenna); col tempo ella si accrebbe di un immenso tesoro di studj teorici ed applicati, e a quest'ora rappresenta l'intero ciclo delle scienze sociali nel proprio significato di questa denominazione.

La funzione pratica rappresentata dalla Facoltà di Diritto ha subito da qualche tempo una modificazione, cui ne corrispose una di simigliante nella scienza.

Nell'ordine pratico, il Diritto propriamente detto si è separato dalla Politica; la tutela della ragione

privata e pubblica si è divisa dall'azienda dei comuni interessi; la Giustizia per una parte, l'Amministrazione politica per l'altra, sonosi erette in due funzioni proprie, indipendenti; e la loro separazione viene ormai considerata come uno dei principj cardinali di buon governo. Nella sfera stessa amministrativa altre sfere subordinate si vennero disegnando, e fannosi sempre più demarcate.

Di rincontro, nell'ordine teoretico, le scienze politiche si distinsero più e più dalle giuridiche, fino a costituirsi in un sistema speciale, fra certi limiti indipendente.

Ecco adunque una nuova funzione: la politico-amministrativa;

Ecco sotto l'egual nome un'enciclopedia particolare di scienze;

Resta che all'una e alle altre si crei un organo proprio che le rappresenti; che la scienza abbia il suo istituto, e la funzione il suo noviziato scientifico particolare.

Il problema a risolversi, già accennato più sopra, potrà dunque formolarsi così:

— Data la compiuta divisione dell'ordine politico dal giuridico, delle scienze politiche da quelle del Diritto: si dimanda se un'analoga distinzione debba sussistere anche nell'insegnamento; e in particolare se ella debba rappresentarsi mediante l'erezione di due speciali Facoltà con un ordinamento scientifico appropriato al loro carattere. —

Il modo con cui il problema proponesi indica altresì le ricerche indispensabili alla sua soluzione. Son esse subordinate tutte al principio di mantenere ad ogni insegnamento il carattere che è proprio della funzione cui deve predisporre e del sistema scientifico su cui riposa.

— L'Amministrazione è ella così distinta dalla Giustizia come si assevera?

— Lo spirito che anima le due funzioni è veramente distinto come gli ordini loro?

— Le scienze politiche formano esse un sistema compiuto, indipendente dalle giuridiche, sebbene a queste per istretta ragione attinente?

Ecco nuovamente le indagini da cui dipende la soluzione del quesito: noi abbiamo toccato rapidamente delle due prime e assegnato alla terza la parte principale della presente Memoria.

La conclusione cui fummo condotti si è che l'insegnamento politico debba distinguersi dal giuridico.

A chi il risultato non talentasse, e pur piacesse un insegnamento compiuto in ogni sua parte, un solo partito rimarrebbe: quello di moltiplicare i corsi e farli indistintamente obbligatorj per tutti gli alunni, senza riguardo a vocazione. — Sarebbe un bell'omaggio reso alle tendenze enciclopediche dell'epoca, ma che sgraziatamente riesce all'impraticabile. Un insegnamento che fosse così compiuto per la parte giuridica quanto lo è per la politica quello di cui tracciamo nella presente Memoria il programma, e dove ai corsi fosse attribuito quel tempo che è indispensabile a formare anche soltanto il criterio degli allievi nelle rispettive materie, un tale insegnamento non prenderebbe meno di un *decennio!* Converrebbe adunque o scemare il numero dei corsi, mutilando il programma, o prendere sul tempo assegnato ai medesimi, riducendo l'istruzione ad essere non altro che un prospetto sommario degli argomenti da apprendersi.

Noi sappiam bene che quest' ultimo sistema può suffragarsi di qualche esempio autorevole, e al-

tresì della considerazione che gli istituti di istruzione superiore son fatti solo per additare il metodo e cimentare gli ingegni: salvo all'alunno a compiere i proprj studj in piena libertà da sè medesimo; ma nè l'esempio ci sembra decisivo, nè il principio applicato a dovere. Se il corso dee formare per lo meno il criterio generico dell'alunno (e senza di ciò il corso stesso sarebbe tempo gittato), un semestre, a quattro mesi di tempo utile e un'ora per giorno, è un termine nella generalità dei casi affatto insufficiente, giacchè non deesi scordare che trattasi di istruire degli ignari e non di leggere a dotti.

Restano quindi le varie combinazioni fondate sul principio della distinzione dell'insegnamento giuridico dal politico, applicato a vario grado. Possono ridursi alle seguenti:

— O raccogliere i due insegnamenti in una sola Facoltà, designando i corsi comuni e quelli speciali a ciascheduno di essi;

— O distinguere l'insegnamento giuridico e il politico in due Facoltà diverse, che si compiano a vicenda per una mutua prestazione di corsi;

— O finalmente erigere i due insegnamenti in due corpi distinti, ciascuno dei quali basti completamente a sè stesso.

La prima di tali combinazioni offre due difetti: ella aggrava enormemente a danno della parte politica l'insegnamento comune, e non tien conto veruno dello spirito proprio che dovrebbe dominarvi per entro. — Pressochè l'intero insegnamento giuridico diverrebbe comune agli allievi politici, perchè essi pure devono sapere di diritto: e questo ingombro di materie, mentre sottrarrebbe il tempo necessario all'istruzione politica propria, che do-

vrebb'essere la loro specialità, sarebbe esso medesimo ridondante e privo di reale efficacia. La misura dell'erudizione giuridica indispensabile non è punto la stessa pel legale e pel politico; il carattere proprio di questa parte dell'insegnamento è affatto distinto per l'uno e per l'altro; perchè differente è il punto di veduta e differenti sono i limiti, l'oggetto, lo spirito della funzione pratica cui si destinano. Trattasi appunto di sottrarre l'insegnamento politico a quel predominio di uno spirito esclusivamente giuridico, che dai convegni di Roncaglia fino a'dì nostri, nelle questioni capitali dello Stato come nelle più minute applicazioni della pubblica amministrazione, ha fatto più volte deplorare la fortunata scoperta di Amalfi [1]. Sta in ciò propriamente l'importanza, e se può dirsi, l'originalità del problema: ed è così e non altrimenti che esso viene proposto dagli uomini più competenti per sapere ad esperienza in queste materie, in Francia soprattutto, che per la severa distinzione degli ordini del governo, stanziatavi dalla mente ordinatrice di Napoleone, offre in questo il modello pratico più frequentemente imitato.

Noi non dobbiamo tacerlo, la libertà di insegnamento, una volta francamente e largamente introdotta, moltiplicando colla concorrenza gli aspetti della trattazione, arrecherebbe un valido correttivo ai difetti fondamentali del piano. Una libertà bene intesa e sinceramente esercitata e protetta, ha questo di sommo merito che si corregge da sè mede-

(1) Il famoso testo delle Pandette che vuolsi rinvenuto da Lotario II, in Amalfi nel 1136, epoca da cui data l'erezione della celebre Scuola di Bologna e lo studio sistematico del Diritto romano in Occidente, dove erasi fino allora mantenuto nella tradizione e nelle istituzioni. Vegg. la classica opera di Savigny, *Storia del Diritto romano nel Medio Evo.*

sima, e finisce per ordinarsi giusta natura. Ma oltrechè tali vantaggi non possono conseguirsi d'un lancio, soprattutto quando abbiasi a lottare contro un congegno meccanicamente vizioso, resta ancora a decidersi se le forze feconde della libertà, avviate sopra due linee ben demarcate dalla natura stessa delle cose, non darebbero un risultamento assai più proficuo che applicate ad un unico punto senza la natural distinzione. Finchè gli alunni saranno frammisti senza riguardo a vocazione, si avrà sempre un enorme sviluppo di corsi puramente giuridici; e le applicazioni più urgenti e palpabili del diritto, il suo carattere prevalentemente privato, e l'interesse individuale che ne ridonda, imprimeranno mai sempre a questa parte dell'insegnamento una tendenza che non è sempre la più opportuna per le professioni politiche. Si ponga invece l'istruzione politica nella necessità di bastare a sè medesima, e si vedrà con qual nerbo di principj e ridondanza di applicazioni ella saprà elevarsi accanto alla giuridica: si vedrà allora qual vasto campo è già da sè sola l'enciclopedia delle scienze politiche, e quale sterminato orizzonte le possono aprire innanzi gli assidui procedimenti della speculazione e dell'esperienza.

La combinazione anzidetta non offre adunque guarentigie sufficienti: ella sacrifica in parte se non in tutto l'insegnamento politico, e ne perverte il carattere: — è dunque disadatta allo scopo.

Il secondo sistema è un deciso progresso. La distinzione delle due Facoltà, l'assegnazione di un organo speciale all'insegnamento politico, è una guarentigia efficace accordata alla sua indipendenza. Nulla altresì di più opportuno a primo aspetto che di fare che si suppliscano a vicenda,

giusta il proprio spirito di ciascheduno, due studii che hanno delle parti scambievolmente comuni. Sono pure alcune Università della Germania che danno l'esempio di questa, come dell'antecedente combinazione.

Ma un tal piano non fa che mitigare in parte, senza togliere radicalmente, gli inconvenienti or ora avvertiti. Dato il reciproco complemento delle due Facoltà, è sempre la parte politica che va compromessa nell'inevitabile preponderanza dell'istruzione giuridica. Nella Germania stessa, là dove esiste una speciale Facoltà politica, questa sarebbe ridotta a poca cosa comparativamente alla giuridica, se non fosse la ridondanza dei corsi tecnici che le vanno aggiunti, e che si spiega in parte per altre necessità che per quelle di un insegnamento proprio politico-amministrativo, quale può essere inteso presso di noi e in altri paesi che ci somigliano [1].

Una combinazione che si accosta a quella che esaminiamo, e che, a veder nostro, ne eviterebbe pressochè interamente i difetti, sarebbe la seguente:

— Distinzione dell'insegnamento giuridico e del politico in due Facoltà;

Ordinamento compiuto della Facoltà politica, in modo che ella possa bastare interamente a sè stessa;

Supplemento della Facoltà giuridica mediante la politica. —

Con ciò l'insegnamento politico sarebbe sottratto al predominio di un'erudizione soverchiamente giuridica così per la misura di essa che pel

(1) V. al § III della presente Memoria.

suo carattere; mentre il giuridico, che può assai difficilmente temer del contrario, non sarebbe che ravvigorito ed ampliato da questo contatto coll'altro.

L'ultimo sistema proposto è l'espressione più inoltrata della reciproca indipendenza dei due insegnamenti. Ognuno sarebbe ordinato per modo da essere sufficiente a sè medesimo.

È l'idea che meglio si presta a delineare la fisonomia propria di ciascheduno; a tracciarne con precisione l'oggetto, lo spirito, le esigenze; a seguirne il carattere ed il metodo, corso per corso, fino alle ultime sue applicazioni. Noi confessiamo di aver ceduto con certa compiacenza all'attrattiva di un compiuto schema scientifico, uniforme ne' suoi principj, armonico nelle sue applicazioni soggette; e ci siamo provati a tradurlo in atto in tutta la sua ampiezza e comprensione. D'altronde esso può egualmente servire e per la combinazione che qui esaminiamo, nella quale i due insegnamenti sono affatto divisi, e per l'antecedente da noi suggerita, nella quale non v'ha che il politico che sia costituito in modo indipendente.

Adunque, ad alcuni rapidi tocchi sulle condizioni generali dell'istruzione politica a' dì nostri, col parallelo di quello che era presso gli antichi: e ciò coll'intendimento di scemare, se è possibile, que' pregiudizj che sono per tale rispetto inviscerati nelle tradizioni della nostra classica origine; e sulla convenienza di distinguere l'insegnamento politico e il giuridico, come sono praticamente distinti i ministeri cui servono; noi abbiam fatto susseguire il programma generale dell'insegnamento politico-amministrativo, suddistinguendo nello stesso le varie categorie di politici e amministratori, che

vengono a chiedere alle Università la loro istruzione speciale, ed assegnando a ciascheduna, assieme ai comuni, quei corsi speciali che si confanno all'indole delle rispettive funzioni.

In una serie di programmi speciali pei singoli casi proposti, ci siamo quindi provati, secondo il metodo che parve a noi stessi il più opportuno, a delineare il contorno più saliente (se così può dirsi) della loro fisonomia propriamente politica, e dar corpo in tal guisa all'idea di ciò che per noi costituisce in tale riguardo la specialità di un insegnamento.

Si è su questa parte del nostro lavoro che noi vorremmo poter chiamare l'attenzione di quelli, cui piacesse leggere coll'intendimento di meglio stimare le condizioni che determinano, anche in linea puramente scientifica, la reale efficacia di un sistema di studj. Alcuno di loro potrebbe forse giungere alla convinzione cui giungemmo noi stessi: che nel campo sterminato delle scienze applicate, dove tutto dipende dallo scopo e dal carattere dell'insegnamento, e poco o nulla dalla comunanza di oggetto o di principj supremi, il vario collocamento di un corso decide quasi sempre del suo valor pratico, ed è in particolare tutt'altro che indifferente che si professi presso una Facoltà o presso di un'altra. Un corso di *Diritto naturale* aggiunto ad una Facoltà filosofica, e professato secondo lo spirito della medesima, riesce insufficiente a formare il criterio dell'allievo giurista; aggregato ad una Facoltà giuridica, l'aspetto puramente privato prevale sul pubblico, che ne rimane più o meno sacrificato. È così che avvenne finora, e non soltanto presso le nostre Università, come può vedersi al programma che

ne abbiamo tracciato. — Corso per corso, noi potremmo ripetere l'eguale osservazione per quanti compongono l'enciclopedia delle scienze politiche e giuridiche. Veggasi, per un altro esempio, come è da noi inteso il programma del corso di *Diritto commerciale e marittimo* pei Diplomatici, e ci si dica se esso potrebb'essere coll'egual vantaggio supplito da un corso addetto ad uno studio giuridico, e che avendo un egual nome, sarebbe inevitabilmente informato di uno spirito affatto diverso.

Insomma, se uno studio deve formare il criterio teoretico dell'alunno in vista della professione speciale cui si destina, esso non può farsi comune a più classi di alunni, senza tener conto della vocazione, meglio che le diverse professioni cui dovrebbe disporre possano praticamente ed utilmente esercitarsi dal medesimo uomo.

Noi sappiam bene che l'Università non dev'esser soltanto una scuola speciale di professionisti e di pubblici funzionarj; bensì, come noi pure dicemmo, un'enciclopedia in atto in tutta l'estensione della parola, il convegno libero di tutti quelli che aspirano ad una educazione superiore, e che avendone la capacità e i mezzi, ne hanno per ciò stesso come cittadini anche il dovere. — Ma questo scopo è raggiunto quando l'insegnamento universitario sia professato con ampiezza di principj in tutte le sue grandi applicazioni, senza che sia bisogno di sacrificare a tal uopo quell'intento pratico cui l'istruzione dovrebbe di continuo servire. — Che un allievo libero si educhi al criterio del giurista e dell'amministratore, noi non vediamo ancora dove stia il male, e il bene invece è dovunque, anche nella stessa difficoltà della riescita; ma che abbia a fal-

lire il criterio del politico o del legale per dare all'insegnamento un carattere di maggiore generalità: questa volta all'opposto il male è dappertutto e il bene in nessun luogo.

L'attivazione di un insegnamento politico distinto incontra, a dir vero, degli ostacoli pratici, che però non sono insuperabili.

Non parliamo della spesa, di cui abbiam fatto un cenno nel libro, e che oltre al non essere molto grave per sè, figura già in molta parte nel bilancio universitario, solo che vogliasi per un modo o per l'altro un' istruzione completa.

È certo invece che il passaggio degli allievi dall'una all'altra Facoltà si renderebbe men facile; e ciò condurrebbe, a quanto sembra, a molte dichiarazioni intempestive di vocazione, che non potrebbero nel seguito agevolmente emendarsi. — Però un regolamento bene inteso che definisse le condizioni di questo passaggio, determinando il còmpito complimentare dei rispettivi insegnamenti; una certa larghezza assentita all' alunno nella scelta del proprio metodo; e la circostanza medesima che un insegnamento politico come viene da noi ideato potrebbe compiersi, professione per professione, nel termine moderato di un triennio: tutto ciò potrebbe, se non toglier del tutto, certo scemare l'inconveniente a tal grado, ch'esso non valga per alcuna guisa a far bilancia ai generali vantaggi che ripromette il sistema.

Ci limitiamo a questa indicazione; e se di più non troverassi nel corso della Memoria, si è perchè scientifico propriamente era il nostro soggetto; e d'altronde a trattare questo punto con qualche sviluppo, sarebbe innanzi tutto indispensabile di aver tracciato, col programma dell'insegnamento

politico, anche quello del giuridico che deve farne il parallelo.

Ammesso che l'insegnamento politico possa costituirsi in modo affatto indipendente dal giuridico, e quindi che possa tenersi dovunque da sè, può chiedersi quale sia la sede più opportuna da assegnarsi al medesimo.

Noi abbiamo suggerito la sede del Governo.— Qui pure la cosa non andrebbe senza il suo male, tutte le volte che la sede stessa del Governo non fosse pur quella dell'Università. Gli inconvenienti surriferiti ne sarebbero cresciuti; ed anche questa infrazione al principio della centralità universitaria potrebbe parere, ad alcuni spiriti soprattutto, un attentato all'integrità e alla scambievole cooperazione degli studj superiori.

Resta però a conoscersi se per la natura propria di un istituto politico-amministrativo i sussidj speciali che solo la capitale dello Stato potrebbe sopperire, non sieno tali da compensare ad esuberanza ogni altro difetto dell'indole degli accennati. Per le nostre Provincie in particolare, dove non è ora lecito ripromettersi un'unità di governo, il problema a risolversi sarebbe quello di sapere se Milano e Venezia possano vantare per l'insegnamento politico qualche maggior diritto delle due vicine città universitarie. L'idea di un completo *Istituto politico* e di una *Scuola speciale di pubblica amministrazione* presso le nostre capitali sembra poter valere il disagio di una discussione. Ella ha colla loro preponderanza politica, economica, ed intellettuale qualche maggior proporzione che la recente proposta di assegnare alle medesime la partecipazione ad alcuni *corsi liberi* delle vicine Università.

A compiere questi preliminari, già estesi fuori

di proporzione coll'importanza e la mole del libro, ci sia permesso ancora un rilievo sulle questioni cardinali della libertà di professione e di metodo, che le recenti discussioni han posto per così dire all'ordine del giorno, e cui già toccammo più sopra per incidenza.

L'Università, come si avvertì, non è soltanto un corpo scientifico; essa è innanzi tutto un'istituzione sociale.

Nella libertà di professione si tratta appunto di combinare la libertà assoluta che reclama naturalmente la scienza, colle guarentigie che vuole l'istituzione. I due aspetti vanno dunque contemperati a vicenda; il primo, meglio che il secondo, non può pretendere di assegnar solo la legge.

Quest'è l'aspetto teorico del principio.

Praticamente, l'ordinamento che può darsi al medesimo dipende:

Dall'indole speciale scientifica dello studio di cui si tratta;

E dall'indole pratica della funzione cui deve condurre.

La guarentigia può dunque variare da studio a studio; ossia v'ha tale studio che può reclamare delle guarentigie più forti di qualche altro, le quali naturalmente risolvonsi in una minor larghezza alla libertà di professione.

L'applicazione particolare di questi principj all'insegnamento politico-amministrativo avrebbe potuto trovare un posto nel presente scritto, se nel medesimo noi non ci fossimo strettamente ridotti al solo aspetto scientifico. È dunque una questione che nel suo aspetto pratico rimarrebbe ancora a trattarsi, una volta che la separazione dell'insegnamento giuridico dal politico fosse eretta in principio.

Noi diciamo altrettanto del metodo.

Teoricamente, la libertà del metodo nella scelta dei corsi può ammettersi con un solo limite, quello della *logica.*

Praticamente, dipende dalla natura propria di ciascuno studio il determinare la latitudine che può nello stesso assentirsi ragionevolmente alla libera discrezione dell' allievo.

Qui pure una veduta puramente speculativa, se basta per avventura a far sancire il principio, riesce insufficiente a regolarne le applicazioni.

Nel caso nostro la divisione dei corsi comuni dagli speciali, quale si vedrà tracciata nella presente Memoria, assegnerebbe un limite logico che ci sembra non possa impunemente trascorrersi. Il Professore di *Scienza delle finanze* dee bene poter supporre che i suoi alunni sieno eruditi dei principj elementari dell'Economia politica; nessuno vorrà negare che il Professore di *Diritto amministrativo* o di *Diritto internazionale positivo* non abbia a poter fare assegnamento sulle nozioni fondamentali del Diritto filosofico: e così dicasi per tutti i corsi speciali. La logica non deve avere questa volta minori diritti della libertà.

Del resto speriamo andar perdonati se, usando noi primi della libertà del metodo, abbiamo nella distribuzione dei corsi seguito quell' ordine che parve a noi stessi il più confacente all'armonia sistematica dell'insieme. Fornito d' altronde uno schema, ognuno ha miglior agio di rifarvisi sopra a suo piacimento.

Non pretendendo per regola d'essere creduti sopra parola, abbiamo corredato qua e là il libro di alcune note, tanto più indispensabili quanto più sobria dovea essere la trattazione. Esse var-

ranno anche a dimostrare a qual punto si trovi condotta in qualche altro paese la questione che noi tentiamo di proporre nel nostro. Lamentiamo solo che la prima urgenza alla pubblicazione, e involontarj ritardi nelle comunicazioni scientifiche, ci abbiano impedito di tenere il presente scritto a livello delle più recenti discussioni che occorsero su tale soggetto, specialmente in Germania; sebbene, per quanto ne conobbimo, la nostra convinzione si mantenga, come l'esponiamo, inconcussa. — Ad ogni modo l'argomento rimane, e capitale ne è l'interesse: e questo, in mancanza d'altro, potea ancora servir di scusa alla pubblicazione de' presenti Studj, comunque deboli ed imperfetti.

Verona, Aprile 1851.

	Errata.	*Corrige.*
Pag. 1 linea 2	superiore	speciale
„ 27 „ 21	. . . in Francia e in Germania.	. . . , in Francia principalmente, ed anche in Germania.

§ 1.

Nuove istituzioni e nuovi bisogni. — Necessità di un' istruzione superiore politico-amministrativa. — Insufficienza di quanto esiste in tale argomento.

Quando la rivoluzione che travaglia le società politiche dell'Europa avrà compito il providenziale suo corso, e le nazioni sarannosi un'altra volta ricollocate in quegli ordini che il libero moto de'tempi o la necessità avranno lor fatti, un grande fenomeno contrassegnerà questo generale rivolgimento di cose; un fatto rappresenterà nelle sue esterne apparenze l'idea che parve fornire all'epoca il suo principio motore; darà come il carattere raffigurativo di essa in quello che concerne l'interiore ordinamento dello Stato: e sarà la più larga partecipazione de'popoli al governo de'loro proprj interessi.

Le Costituzioni, questa Carta di franchigia degli odierni Stati, sono il patto solenne degli innovati ordini politici, e contengono il principio direttivo, che la legislazione dovrà tradurre in tutte le relazioni della pubblica vita, affinchè le Costituzioni divengano esse medesime una verità: — opera

laboriosa, difficile, e che sarà certo assai men sollecita della impaziente foga dei popoli.

Allora lo Stato sarà rinnovato ne'suoi istituti; esso avrà mutato il principio e gli organi ministri dell'azion sua; ma l'azione non verrà ella stessa quale si brama, e gli organi i più sapientemente architettati non funzioneranno come da loro si volle, se un'opinione illuminata, forte, generosa, non darà a quell'azione un inconcusso punto morale di appoggio; se l'istruzione severa delle classi non farà delle maggioranze costituzionali l'espressione pratica di quello che veramente dovrebb'essere la ragione imperante della società. Le forme predisposte contro l'arbitrio, perchè ogni potere facendo tutto il bene che è da lui, sia insieme impedito dal fare il male, non serviranno più che a moltiplicare, in ragione della pluralità stessa dei ritegni preordinati, le forme di questo arbitrio, e a prestargli il funesto carattere della legalità; le istituzioni concertate in uno spirito di generosa libertà trarranno a scompigliata demagogia, esagerate da una presuntuosa ignoranza e per difetto di quella moderazione che è carattere di chi vede chiaramente lo scopo e si sente capace; ovvero isteriliranno nell'astratta espressione de' principj, opera prematura di inopportune teorie, laddove avvenga che la somma dei lumi e l'energia delle classi si trovi inadequata alla grandezza del carico che venne loro assegnato: e allora si avrà nuovamente il despotismo di pochi o quello di un solo, a cui la nazione stanca od ignara avrà decretato la sua confidenza, decorato, quasi ad insulto, delle forme della libertà.

Se un tempo la libertà era al prezzo del solo patriottismo, ella non può essere ora che a quello del patriottismo insieme e della scienza. L'intelligenza ha oggi più che mai nel governo dello Stato quella superiorità che ella ot-

tiene sui campi, dove i colpi sono fatali, scientifiche le armi, e dove la vittoria, prima ancora che al braccio e al coraggio impetuoso dei combattenti, è raccomandata all'inflessibile disciplina dei corpi e alle combinazioni strategiche della mente del comandante. Il cittadino che non potesse altro vantare che il suo zelo, e il gregario delle file che altro non ha che la sua intrepidezza, non decidon più soli delle sorti del campo e di quelle dello Stato.

I tempi sono per questo riguardo profondamente mutati da quello che già furono. Noi siamo i figli dell'antichità, e ci rechiamo a vanto di esserlo; noi ci avvezziamo fin da fanciulli a studiarne i costumi, le lingue, le leggi; ci appassioniamo per quelle storie e per quelle letterature; ci mettiamo a parte di quelle rivoluzioni, ammiratori delle loro virtù, e seguaci di que'poeti e di quegli storici nel detestarne o deriderne le turpitudini. Non è alcuno di noi, che assaporate le bellezze tanto semplici dell'arte e della storia antica, non abbia provato insieme una simpatia irresistibile per quegli uomini e per quegli ordini; nessuno che non abbia sognato qualche Temistocle o qualche Catone, qualche Licurgo forse e qualche Cicerone, a venti e più secoli di lontananza, e dopo tanti rivolgimenti che hanno sommosso il fondo della società; nessuno forse che non cerchi per qualche modo, e come a sua stessa insaputa, l'espressione delle proprie convinzioni in qualche simbolo o rimembranza dell'antichità: perchè non v'ha alcuno che non senta profondamente l'orgoglio di discendere dai figli di Roma, e che non trovi ancora più bella e maestosa la propria lingua perchè figlia primogenita della lingua del Lazio. Noi ragioniamo istintivamente come se quei tempi fossero presenti; noi lo facciamo talvolta anche allora che professiamo di essere più schiettamente moderni: perchè non è

sempre in nostro potere di emanciparci da quella seconda natura, che l'educazione prima e grandi e solenni memorie ci han fatto; nè in tutto il dobbiamo.

E nondimeno quei tempi sono, come dicemmo, ad infinita distanza da noi, e la critica storica ci svela tuttodì quanto poco ne sappiamo per quello che con fallace evidenza ce ne dicono le scuole nella prima età nostra [1]. La lenta vicenda storica e il turbine delle rivoluzioni hanno mu-

(1) Le recenti indagini e scoperte, e la prodigiosa elaborazione che tutta la storia e il diritto di Roma hanno subíto principalmente in Germania nel corso del presente secolo, per opera della *Scuola storica* dei Giuristi, iniziatavi da Hugo e da Savigny, correggendo quanto vi avea di troppo arrischiato nell'idea feconda di Vico, da cui era partito il primo raggio di questa luce, e nei primi sistemi modellati sulla critica negativa di Niebuhr, hanno mutato interamente l'aspetto della scienza, e l'antichità romana ci apparve sotto la vera sua forma; nello stesso tempo che le pratiche costituzionali e gli studj economici ci faceano capaci di comprendere e valutare al loro giusto valore, e secondo il proprio loro spirito, le istituzioni e i fenomeni di quella antica società. Infiniti pregiudizj cadrebbero se i risultati di questo laborioso travaglio venissero divulgati e recati ad universale cognizione nelle scuole, com'esser pure dovrebbe. Noi non ne vogliamo ad esempio che le *leggi agrarie*, così a sproposito intese generalmente con quei riferirle che si fa a tutta quanta la proprietà privata, per una specie di *comunismo* a cui non v'ha nulla di più avverso nelle istituzioni, nei sentimenti e nel diritto di Roma, anzichè alla sola *proprietà pubblica*, a quelle terre usufruite bensì da privati, ma di cui la proprietà spettava imprescrittibilmente allo Stato *(ager publicus, possessiones)*, e di cui questo avrebbe potuto in ogni tempo disporre ad arbitrio. — V. Niebuhr, *Storia Romana*, Vol. III. — *Ager publicus*. — Macé, *Des lois agraires chez les Romains*. Parigi 1845. — Laboulaye, *Revue de Législation*, Agosto e Settembre 1846. E tutti i più recenti storici del Diritto romano; in particolare Walter, *Geschichte des römischen Rechts (Storia del Diritto romano)*. Bonn, 1845-6, 2.ª ed. — Veggasi del pari in quest'opera (Parte I.) la storia della Costituzione romana, e in Laboulaye *(Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des magistrats.* Parigi 1845) alcune considerazioni, nuove in gran parte, sull'equilibrio dei poteri politici nella Repubblica. — Un'opera che toglie infiniti pregiudizj sulla costituzione economica della società di Roma, sebbene forse alquanto difetti della schietta erudizione giuridica, è quella di Dureau de la Malle, *De l'Économie politique des Romains* (Parigi, 1840), che potrebbe dirsi l'assomiglio interessante dell'altra reputatissima di Bökh sull'*Economia politica degli Ateniesi* (in tedesco e traduzione francese). Noi facciamo queste citazioni a modo di esempio, giacchè il catalogo, anche solo dell'opere più distinte, sarebbe immenso.

tato quei costumi e quegli ordini; e rispettando tuttavia in parte i monumenti, le tradizioni, le lingue, e il tesoro massimo delle leggi, hanno profondamente innovato coll'economia tutta sociale anche le pratiche condizioni del pubblico reggimento.

La semplicità che distingue l'arte e la scienza in antico, è pur il carattere di quelle forme libere di governo. Ella contrasta colla complicatezza degli odierni organismi politici, come la poca estensione, l'isolamento, e la semplicità di tutta la vita interiore di quelle repubbliche contrasta coll'estensione, sterminata talvolta, colla solidarietà politica e il complicato sistema di tutti gli interessi ne'presenti Stati.

Atene, Sparta, Tebe, aveano l'estensione di uno de'nostri distretti; l'attuale regno di Grecia, che pel territorio è fra i mediocri Stati europei, comprende il campo di tutta quella plejade di piccole repubbliche che formavano la nazione dell'antica Ellade.

A Roma lo Stato vero, la città politica dei Quiriti, era ancora limitata a poche miglia oltre il Pomerio a' migliori tempi della repubblica; e solo dopo la guerra sociale fu estesa a tutta l'Italia di que' giorni fino al Rubicone (1).

(1) In forza della *legge Giulia* del 664 di Roma, e di altre che le tennero dietro a breve intervallo. — Nel diritto di cittadinanza *(jus Quiritium* in senso ampio, *optimum jus civium romanorum,* e più tardi *jus civitatis, jus civile* in lato senso) distinguevasi la partecipazione al *diritto politico (jus Quiritium* in senso proprio), che comprendeva il diritto delle cariche e del suffragio pubblico *(jus honorum, jus suffragii),* ed era la più alta e gelosa espressione della personalità del cittadino, e ciò di cui propriamente trattavasi all'epoca indicata; dalla partecipazione al diritto privato *(jus civitatis* in senso proprio), che abbracciava il diritto di famiglia, di proprietà, e di testamento *(connubium, commercium, testamenti factio,* secondo il linguaggio delle fonti*),* e che veniva impartito con varia misura ai paesi soggetti. La differenza originava, prima dell'epoca anzidetta, un *diritto latino* e un *diritto italico (jus latinorum, jus italicum),* che significavano la diversa partecipazione del Lazio e dell'Italia al diritto civile, municipale, di Roma. L'espressione si mantenne a

Ed anche in que' piccoli territorj, a Sparta, ad Atene, e da principio a Roma, lo Stato non comprendeva che una sola classe de' suoi abitatori, quella de' dominatori guerrieri o patrizj; e in tutti a tutte le epoche, come ancora a' dì nostri ne'paesi a schiavi, l'intera classe operaja, superiore per numero senza paragone alle altre, esclusa da ogni partecipazione al comune diritto, non figurava nello Stato che come figurano presso di noi le scorte, le macchine, gli animali da lavoro, e tutto il capitale militante delle nostre industrie.

Semplice del pari era l'interno organismo di quelle società, e nulla v'avea fra que' Stati che somigliasse a ciò che noi consideriamo come il sistema della comune politica, a ciò che costituisce per noi la solidarietà delle nazioni fra loro. Ogni cosa vi avea un aspetto esclusivo, municipale, che si appalesava ne'costumi e nelle religioni, nelle istituzioni e nelle leggi, come in tutta la vita pubblica e privata dei cittadini. Gli ordini di Atene non eran quelli di Sparta; essi dissentivano come i costumi e il carattere dei due popoli; e questo, ad una distanza che agli occhi nostri è sì poca cosa, e a malgrado della comunanza di sangue e di idioma, offriva una discrepanza maggiore di quella che riscontrasi ora nei riguardi politici fra popoli di origine, di lingua e di storia diversi, da una estremità all'altra dell'Europa. A Roma il *diritto civile* (*jus civile*), proprio

lungo anche dappoi per indicare il vario stato giuridico dei liberti e del suolo — V. Walter, Op. cit. Lib. I. Cap. XXIX. — Ortolan, *Histoire du droit romain.* Parigi, 1845, 3.ª ed., pag. 150 e segg., 156 e segg. — L'*isopolitia* (eguaglianza di diritti civili e politici) non fu accordata a tutto il mondo romano che sotto Antonio Caracalla (211-217 di G. C.), quando ormai la qualità di cittadino romano non importava più nulla. Possono vedersi in Dureau de la Malle svolte le ragioni fiscali di questa providenza, e lo scandaloso mercimonio che erasi fatto sino a quell'epoca dagli Imperatori della cittadinanza e degli scarsi privilegi che ancora vi andavan congiunti (Op. cit. L. II. Cap. IX.).

della città romana non avea nulla di comune col *diritto delle Genti* (*jus gentium*); un eguale vocabolo designava lo *straniero* e il *nemico* (*hostis*). Ogni popolo manteneva la sua propria fisonomia, in ciò che avea di più demarcato e profondo, e tendeva a dissociarsi dagli altri come da un principio di corruttela; a ciò era diretto lo sforzo assiduo dei legislatori, la cui opera era in allora e potea naturalmente essere così grande; e la guerra per sistema, e quale mezzo di arricchire, ne diveniva l'espressione necessaria [1]. Le differenze da popolo a popolo, che sono ora l'eccezione, faceano allora la regola, e le somiglianze invece l'eccezione; gli ordini interni di uno Stato erano il prodotto spontaneo della sua vita nella solitaria sua indipendenza: — all' opposto ancora di quello che avviene al presente che sentimenti, idee, bisogni, invenzioni, leggi, istituzioni, tutto si accomuna nella vicenda de'traffici internazionali, al pari dei disastri dell'industria e del moto delle rivoluzioni; e la vita attuale del più piccolo de' nostri Stati è il prodotto dell'immenso travaglio di creazione che si prosegue incessantemente nell'economia generale dell'uma-

(1) La confisca *(publicatio)* di tutte le tarre dei vinti ara la regola del diritto internazionale nell'antichità. — Bellis gestis, victores populi terras omnes, ex quibus victos ejecerunt, publicavere (Siculus Flaccus, *De condit. agr.* Giraud, *Rei agrariæ scriptores*, e *Histoire du droit de propriété chez les Romains.* Aix, 1838, Lib. II). Era un' applicazione del selvaggio principio della conquista alla proprietà privata; e di là provenivano per Roma quelle immense estensioni di terre pubbliche che variamente assegnate, formavano il fondo delle colonie *(agri assignati)*, e delle imposte *(agri vectigales)*, ovvero impinguavano per diuturno e gratuito possesso il patriziato *(possessiones)*, ed a cui solo riferivansi, da Spurio Cassio (268 di R.) a Giulio Cesare (695 di R.), come già si avvertì, le rogazioni agrarie del Tribunato. — Un'eguale origine aveano quei tesori accumulati dalla conquista, di cui l'antichità ci ha trasmesso un'idea che è tuttavia per molta parte esagerata, e che eran cagione di sì violente scosse nel valore dei metalli preziosi, come può vedersi in Dureau de la Malle e Bökh. — In moderno vale come principio del diritto di guerra il rispetto degli inermi e della proprietà privata.

nità da un capo all' altro del mondo incivilito. — Si sa quale importanza abbia a' giorni nostri il Ministero degli Affari esteri, che al pari di quello dei Culti, dell'Istruzione pubblica, dell'Industria, non avea nome distinto nell' antichità.

Perciò se lo sviluppo storico particolare, il predominio del passato nel presente e la legittimazione di questo per quello, è il carattere politico degli antichi Stati e il principio di ogni sociale giustizia; lo sviluppo scientifico, universale, il dominio dell' idea e la legittimazione per essa de' nuovi ordinamenti, è il distintivo dell' epoca moderna; ed ha esso medesimo la sua ragione storica di esistenza in questa generale azione e reazione, in questa incessante comunione di tutta la vita sociale fra popolo e popolo, come fra classe e classe e fra uomo ed uomo, che se non può cancellare interamente l'indelebil carattere di ciascheduno, ne tempera sempre più l' impero esclusivo, ed eleva in proporzione quello dell'universale ragione.

Per questo l'educazione politica era di gran lunga più facile in antico ch'ella non sia in moderno, e tutto allora la favoriva nelle istituzioni. Lo Stato non aveva misteri per alcuno de' suoi membri: era una macchina già semplice per sè stessa, e di cui ognuno avea l' agio di studiare gli ingegni sulla pubblica piazza. L'istituzione della schiavitù, che commetteva a mani servili e con ciò rendeva indecorose nell'opinione le arti e il commercio; e quella del gineceo, che escludendo la donna da ogni consorzio, la faceva più assidua all' azienda domestica, consentivano al cittadino di dedicarsi tutto intero allo Stato, di vivere esclusivamente alla vita politica: mentre adesso che l' industria e la cura della propria economia sono la principale occupazione del cittadino, questi non può più

assegnare allo Stato che ciò che sorvanza della sua vita privata.

Questa circostanza, combinata con quella della grande estensione dello Stato, crea la necessità delle forme rappresentative, dappertutto dove la volontà di un solo o di pochi dinastici, più o meno temperata dall'opinione e dall'ineluttabile necessità delle cose, non è ancora la legge suprema delle nazioni; e sostituisce così alla pubblicità diretta degli antichi Stati una pubblicità che dir si potrebbe indiretta, soccorsa da tutti quei mezzi possenti di trasmissione e di notificazione che l' arte progredita somministra ai moderni. La stampa, coll'immensa sua attività e la stenografica sua esattezza, reca ora colla celerità delle locomotive alle estremità dello Stato quella parola che ognuno accorreva un tempo ad intendere dalla viva voce degli oratori, quando l'angustia del territorio sovrano potea consentire al più lontano cittadino di condursi la mattina pedestre al pubblico foro, e ridursi la sera per l' egual modo a'suoi focolari.

La molteplicità delle funzioni, dovuta ancor più alla varietà, estensione e complicatezza di tutti gli interessi, che alla eccedente accentrazione del governo, conduce ora alla necessità di una divisione di esse, per un processo analogo a quello che nell' industria e nella scienza suddivide sempre più le applicazioni del lavoro e dell' intelligenza, in quella misura che per lo stimolo dei consumi in un caso, per la speculazione e l'esperienza nell'altro, cresce il tesoro comune della produzione e dello scibile. Se in antico un sol uomo poteva essere ad un tempo buon soldato, buon amministratore, buon giudice, un uomo enciclopedico nel governo dello Stato, come avrebbe potuto esserlo nella scienza (colà per la semplicità di tutte le sociali istitu-

zioni, qui per la povertà dello scibile), la condizione è interamente mutata a' giorni nostri. Ora è forse così impossibile di riunire ad un tempo in modo completo tutte le attitudini dell' uomo di governo, com' è impossibile di essere profondo in ogni scienza, capace in ogni arte. Le *capacità* sono inevitabilmente *speciali:* chi dichiara saper tutto, prova con ciò appunto che non sa bene nulla. — La stessa indispensabile specialità genera per la prolungata abitudine l'incapacità pratica ad altro. Le qualità che ricerchiamo in chi deve giudicare sono assai diverse da quelle che fanno agli occhi nostri il buon amministratore; e in ambedue del pari ci ripugnerebbero le abitudini e le qualità specifiche del soldato e del finanziere.

Quindi altresì la sapiente struttura delle forme dello Stato, in contrasto colla semplicità monumentale di quelle dell'antichità; quindi quella distinzione rigorosa degli ordini della giustizia, dell'amministrazione, della finanza, della milizia, e la loro costituzione indipendente, considerata fra noi come il cardine di ogni salvaguardia civile e politica (1): tutto ancora in opposizione a quanto sentivasi e praticavasi un tempo, quando il Pretore, eletto per impartire la giustizia, poteva all'uopo convocare il Senato e i Comizj, amministrare la Repubblica, comandare gli eserciti, fare cioè quanto noi riguardiamo come la somma dei poteri esecutivi nello Stato.

La cognizione dello Stato, che era un'arte in antico, il cui tirocinio non usciva dal cerchio ordinario della vita cittadina, è prima ancora che un'arte, una scienza in mo-

(1) La confusione sussiste tuttora nei minori Cantoni della Svizzera, e fra i grandi Stati anche nella Gran Brettagna, per quella religiosa osservanza degli antichi ordini che è tutta propria di questo paese. Quanto vi avea per tale riguardo di simigliante in alcuni Stati germanici, sarà innovato o corretto nei nuovi ordinamenti politici.

derno. Qualunque sia il modo con cui si consegua, la cognizione ordinata, scientifica dello Stato, ossia delle leggi naturali che regolano le funzioni spontanee delle civili società, è una parte così essenziale, e per così dire il preliminare indispensabile dell' educazione del politico e dell'amministratore, come la cognizione dei principj del calcolo e delle leggi generali della meccanica lo è di quella del tecnologo e dell'ingegnere. L'esperienza propria, ossia l'educazione sperimentale dell' individuo al contatto colla realtà, questo complemento non men necessario d'ogni sapere sociale, potrà bensì supplire in qualche caso speciale in propizie circostanze al difetto di una precedente cultura scientifica; ma ella non potrebbe considerarsi come sufficiente nella generalità dei casi, senza mentire ai dettati dell'esperienza medesima, senza avere la ridicola presunzione di sostituire di volta in volta l'esperienza particolare dell' individuo a quella che l' umanità viene tesoreggiando da secoli, e di cui traduce i risultamenti nella scienza, che altro infine non è che il prodotto dell' esperienza ragionata degli uomini nella successione de' tempi.

Quando tutta la scienza dello Stato potea compendiarsi in pochi precetti estratti dalle opere di Aristotile, di Senofonte, di Cicerone, anche l'applicazione di una vita libera da ogni sollecitudine privata, in una società che teneva essenzialmente del domestico, potea bastare alla sapienza politica del cittadino, che vi apprendeva la gestione della pubblica cosa coll'eguale agevolezza ed evidenza che vi avrebbe appreso quella delle cose sue famigliari. Al foro, sulla pubblica piazza, traevasi allora la vita e compievansi gli studj e l' esperienza politica del cittadino. Ora che l' economia tutta dello Stato è indagata, studiata, discussa ne' suoi rapporti più intimi; che ne sono svelate le funzioni nel

complesso lor magistero, assegnate le leggi, determinato il fine ultimo e il principio moderatore; ora che la cognizione dello Stato è una scienza nella più alta significazione del vocabolo, un ordine, un sistema intero di scienze speciali, una vera *Enciclopedia* scientifica particolare; e che (come più sopra avvertimmo), per una rivoluzione fondamentale nello spirito dei popoli, divenuta oggimai anch'essa una necessità irreformabile dei tempi, la bontà e il merito delle leggi e delle istituzioni non si appoggia più a quello che potrebbe dirsi la loro legittimità storica, ma si ricerca ciò che direbbesi la loro legittimità razionale, assoluta (1): ora l'educazione politica del cittadino deve necessariamente intraprendersi nelle scuole e sui libri, per quindi proseguirsi, compiersi ed assodarsi nella vita pratica degli affari, alle lezioni dell'esperienza. L'istruzione, e un'istruzione severa, speciale, profonda: tal è la condizione generale di ogni pratica riescita.

Alle masse adunque, ai cittadini tutti senza eccezione, lo zelo della cosa comune, l'amore delle pubbliche istituzioni, il fervore della patria, la religione della legge: — quanto basta alla piena intelligenza e libertà dell'opinione e del suffragio, alla ordinata spontaneità dello Stato; a chi detta la legge, come a chi deve prepararla, discuterla, applicarla, in particolare, l'istruzione, la scienza, l'educazione speciale, la pratica intelligente degli uomini e delle cose: — quanto si esige alla rappresentanza vera della ragione dello Stato, alla guida della vita sociale. — Il debito è comune, e come i carichi tutti dello Stato, nella giusta misura dei mezzi e dell'onesta ambizione di ciascheduno; esso è altresì il debito

(1) Hepp, *Essai sur la réorganisation de l'enseignement du droit en France, et sur l'introduction des Études politiques et administratives* (Nella *Revue de Législation* del 1841 (Parigi). T. III e IV., e separato). — Cap. IV.

dello Stato, in quella ragione che l'opera di esso deve soccorrere all'impotenza di quella del cittadino.

Una completa istruzione politica nelle presenti condizioni sociali sarebbe impossibile senza la valida cooperazione dello Stato. Noi siamo ancora nuovi nella pratica, nuovi non meno nella scienza; i corpi deliberanti non contano che pochi iniziati; la stampa non ce ne fa sentire che troppo profondamente il difetto. Noi dobbiamo fare la nostra educazione; e per altra parte noi siamo troppo agevolmente illusi da quelle stesse qualità che ci farebbero in questo più facile e spedito il cammino, naturalmente sì lungo e fastidioso, del tirocinio. L'orgoglio legatoci da un passato senza pari, da due epoche d'incivilimento, le più splendide che abbiano brillato sulla terra, e la coscienza sì energica del sangue che ci scorre nelle vene, contribuiscono a dare ancor più alla tempera già tanto svegliata delle nostre menti un'inclinazione che ci fa spesse volte trascorrere leggermente sul tempo, e scordare qual somma di lunghi e tenaci sforzi abbia costato quella grandezza. Noi vorremmo essere eruditi colla celerità delle nostre emozioni e l'impeto dei nostri sentimenti; troppo spesso noi crediamo saperne già quanto abbisogna, per ciò solo che lo vogliamo qual sogliamo voler noi, con entusiasmo.

Che lo Stato sovvenga adunque a questo nuovo bisogno, com'egli sovviene a quello dell'istruzione elementare e letteraria, com'egli sovvenne fino a quì all'istruzione superiore, e in particolare alla giuridica. Esso non non avrà fatto che adempiere ad uno dei più urgenti doveri che le mutate condizioni gli impongono. Somministrando con generosa larghezza l'istruzione politica ai cittadini, e a quelli in particolare fra essi donde avrà a scegliere i candidati della pubblica amministrazione, esso avrà dato

all'ordine la più valida delle guarentigie, creato un'opinione illuminata e forte nella sua stessa moderazione, ed elevato una classe numerosa, che per la parte che ella medesima dovrà prendere negli affari, diverrà la prima depositaria delle dottrine sociali.

Per ciò stesso l'istruzione che domandiamo allo Stato, noi la vorremmo *completa* e *sincera.*

Completa nella sua parte *scientifica:* — ch'ella esprima in tutte le sue parti lo stato attuale della scienza; completa nella sua parte *pratica*: — ch'ella offra al tirocinio amministrativo in tutti i principali rami della pubblica azienda le indispensabili cognizioni di cui preliminarmente abbisogna. — Ogni parte della scienza, come ogni istituzione dello Stato, vi sarebbe rappresentata; ella diverrebbe ad un tempo un' enciclopedia di scienze politiche e una scuola teorica di tutta la pubblica amministrazione; nessuna idea, come nessuna funzione politica e amministrativa, dovrebb'essere esclusa dal partecipare ai vantaggi dell'insegnamento comune.

Sincera : — ch'ella sia praticamente costituita in modo da adempiere liberamente ed efficacemente al proprio programma, da mantenere la sua indipendenza e rimaner fedele al proprio principio; giacchè noi abborriamo dall'ipocrisia de' programmi scientifici come da qualsiasi altra ipocrisia, e reputiamo che l'insegnamento politico-amministrativo abbia ben diritto ad essere trattato come qualunque altro ramo di pubblica istruzione, diciam pure come qualunque funzione dello Stato.

Ciò che ora esiste sotto questo nome è ben lungi dal meritarlo. Noi non sappiamo che alcuna Università dell' Italia sia debitamente dotata per questo riguardo: qui tuttavia non parliamo che delle nostre.

In queste l'insegnamento politico-amministrativo, che è già sì poca cosa nel programma, si riduce pressochè a nulla nella pratica. A parte i corsi politico-giuridici del *Diritto pubblico filosofico*, al quale il Professore che ne ha l'incarico potrebbe regolarmente attribuire da uno a due mesi al più; pel quale sarebbe inoltre prescritto un testo latino del secolo passato [1]; del *Diritto delle Genti* che figura nel programma universitario soltanto per memoria; del *Canonico* che pel tempo assegnatogli sarebbe a dir vero assai meglio dotato: tutto l'insegnamento *politico* propriamente detto riducesi ad un corso di *Statistica* e ad uno di *Scienze politiche*.

La Statistica occupa un anno; ma a metà tempo degli altri corsi (5 ore la settimana in luogo di 9 o 10), e il Professore che la insegna ha un emolumento che è di molto inferiore a quello degli altri [2]. Sembra che siasi adoperato in modo da tenere questo ramo d'insegnamento in una costante inferiorità a riguardo di tutti gli altri. Così coloro che conoscono le Università nostre sanno come si è potuto adempiere finora al pomposo programma: *Scienza della Statistica, — Statistica generale dell'Europa, — Statistica particolare dell'Impero Austriaco.*

E nondimeno la Statistica è ancora trattata con ispeciale favore a paragone delle Scienze politiche, alle quali non si è creduto di poter accordare meglio di un semestre. In questo tempo, che riducesi a quattro mesi veramente utili, un Professore a 9 ore la settimana, coll'obbligo di ripe-

(1) Martini, *Positiones de jure Civitatis*, 1779.

(2) L'onorario del Professore di Statistica è di 1,000 fiorini, mentre quello degli altri Professori della Facoltà va da 1,200 a 1,500 e 2,000; gli emolumenti straordinarj *(propine)* del primo sono *due quinti* di quelle degli altri. Da qualche anno per altro la sua posizione si è migliorata alquanto a cagione dei vantaggi annessi all'insegnamento legale pegli Ingegneri che fu aggiunto alla Cattedra di Statistica.

tere in 4 o 5 di esse quello che ha spiegato nelle altre, dovrebbe insegnare tutto il vasto quadro delle Scienze politiche: — la *Politica* propriamente detta, — l'*Economia politica*, — la *Scienza dell' Amministrazione e della Polizia*, — *la Scienza delle Finanze.* — È vero bensì che anche per lui la bisogna ridurrebbesi a ben poca cosa s'egli dovesse attenersi al testo universitario, che è un antico libro in traduzione latina, come pel Diritto pubblico (1) !

L'insegnamento *amministrativo* proprio, il diritto politico-amministrativo, è ridotto esso pure a un semestre, ossia a quattro scarsi mesi di tempo utile; e ancora su questi deve prendersi il tempo per la spiegazione del Diritto penale politico (2), a cui il programma assegna gli ultimi due mesi. Ciò che ne residua è dunque destinato propriamente ad adempiere all' insegnamento politico-amministrativo. — È quanto basta per dare tutt' al più l'enumerazione delle leggi ed ordinanze che vi si riferiscono.

L'insegnamento *finanziario*, che dovrebbe esso pure far parte d'un insegnamento politico-amministrativo che si volesse completo, è rappresentato da un corso semestrale, che comprende il *Regolamento delle Dogane* e il *Codice penale di Finanza.* Trattare della Scienza delle Finanze e della legislazione delle imposte e del pubblico credito, è dovere del Professore di Scienze politiche, se ne ha l'agio (3).

(1) Sonnenfels, *Principia Politiæ, Commercii et Rei ærariæ.* Tradotto dal tedesco e pubblicato in veste latina nel 1807.

(2) La seconda Parte del Codice Penale del 1803, ossia il Codice delle *Gravi Trasgressioni di Polizia* (*délits, delitti*, secondo la nuova nomenclatura).

(3) L'insegnamento del Diritto finanziario fu introdotto nel 1837 ed affidato al Professore di Diritto mercantile. Non volendosi aumentare l' orario già molto gravoso (20 ore la settimana), gli si assegnò il secondo semestre dell' anno, riducendo al solo primo semestre il mercantile *(commerciale, cambiario, marittimo e delle assicurazioni)*: il che ebbe per effetto di storpiare i due insegnamenti ad una volta.

Da qualche anno si è introdotta anche una cattedra di *Contabilità di Stato*, che però non è obbligatoria per alcuno.

Le funzioni *diplomatiche* non vi trovano alcun insegnamento speciale. Il programma potrebbe riservar loro il *Diritto delle Genti*, il *Diritto consolare e marittimo* (annesso al mercantile), la Politica generale; in fatto però questi corsi figurano poco più che per memoria (1).

Così alla povertà assoluta del programma, alla mancanza di metodo nella distribuzione dei corsi, s'aggiunge una trascuranza ancora più deplorabile della pratica, che è essa medesima una conseguenza inevitabile dell' ordinamento per ogni riguardo difettoso delle nostre Università. L'insegnamento non è adunque nè completo, nè sincero: per quanto meschino sia il programma, l'istruzione è, o è forzata ad essere, ancor più manchevole.

Tutta la presente costituzione scientifica ed amministrativa delle Università nostre deve mutarsi; egli è impossibile di riescire ad un risultamento più misero di quello che esse hanno dato fin qui; l'istituzione ha fallito in modo assoluto il suo scopo. E senza qui intrattenerci alla distesa su questo argomento, le poche riflessioni fatte sulla condizione dell'insegnamento politico-amministrativo, varranno forse a render ragione di una querela che è comune fra i pratici, e a dimostrare a coloro che deplorano migliori tempi per la pubblica amministrazione, donde provengano le prime cagioni di quella ignoranza de'novizj, che arriva talora fino

(1) Nel Lombardo-Veneto questo difetto può avere una ragione nella nessuna importanza pratica che hanno per noi le funzioni diplomatiche. Invece esso sarebbe del pari inescusabile là dove le condizioni fossero diverse dalle nostre. Perciò vediamo in uno Stato vicino essersi non ha guari arricchito l'insegnamento politico-legale di alcuni corsi in questo senso.

alla più affliggente inettitudine. La istituzione di un completo insegnamento politico-amministrativo, e quella di un noviziato amministrativo: tali sono per questo rispetto i due cardini della riforma. Noi non conosciamo alcun oggetto (dopo le leggi organiche che devono effettuare i novelli principj politici in tutte le grandi istituzioni dello Stato), che maggiormente meriti l'attenzione e più urgentemente reclami l'opera della legislazione. Tralasciando qui di applicarci a quanto riguarda il noviziato amministrativo, noi ci occuperemo soltanto dell' insegnamento politico-amministrativo, e del modo con cui, a veder nostro, dovrebb' essere costituito scientificamente.



§ II.

Convenienza dell'erezione di una Facoltà speciale, distinta dalla Giuridica, per l'insegnamento politico-amministrativo.

Un insegnamento politico-amministrativo non può essere completo, esso non può adempiere a dovere al suo scopo, noi diremo ch'esso non può esser sincero, se non a condizione che sia costituito in modo indipendente. Noi reclamiamo per lo studio quella medesima indipendenza che vale per le istituzioni; noi vogliamo che lo studio della Politica e della pubblica Amministrazione sia così distinto da quello del Diritto, come l'Amministrazione medesima è distinta dalla Giustizia.

Quella divisione di opere che si appalesa nella separazione e costituzione indipendente delle varie funzioni dello Stato, non ha soltanto una ragione nella molteplicità de'sociali interessi e nel complicato magistero delle odierne istituzioni; ella dipende altresì da una ragione più intima, più profonda, che fa di questa distinzione di poteri una condizione indispensabile perchè ciascuno di essi adempia al proprio scopo colla dovuta efficacia. Non solo il cumulo delle funzioni renderebbe difficile l'adempimento de'suoi doveri al giudice che avesse insieme ad amministrare, o all'amministratore che fosse ad una volta incari-

cato di giudicare del diritto (questo inconveniente, se altro non fosse, potrebbe essere tolto di mezzo aumentando il personale o riducendo l'estensione dei circoli di giurisdizione), ma come abbiamo anche più addietro accennato, le qualità che si esigono dall'uno non sono quelle che tornano opportune nell'altro; il punto di veduta è diverso nelle due posizioni; lo spirito di una funzione non è lo spirito che dee nell'altra prevalere: un sol uomo nella generalità dei casi non potrebb'essere ad un tempo buon amministratore e buon giudice, quand'anche il tempo non venisse meno alle sue funzioni o la conveniente erudizione al suo spirito.

Ciò che principalmente si esige dal magistrato che deve rendere la giustizia si è l'integrità, l'imparzialità, l'incorruttibilità, e quella specie di religione che fa piegare ogni considerazione di privato e comune interesse innanzi alla sacra potenza della legge, alla sacramentale espressione del diritto. La funzione del giudice è *necessaria*: esso non può negar la sua opera laddove parla la legge, e deve supplire la legge degli uomini con quella della ragione laddove la prima si tace; esso pecca contro la società se nega giustizia, come se l'amministra contro la propria coscienza o fuor della legge. Per ciò stesso, entro i limiti di questa, il giudice è irresponsabile nell'esercizio del suo potere; per questo ancora la prima salvaguardia delle sue funzioni si è la sua indipendenza.

Il punto di vista dell'amministratore, al pari dell'indole delle sue funzioni, è affatto diverso; ed altre in conseguenza sono le qualità che si ricercano in lui. Non più ministro dell'immutabile giustizia, ma organo della variabile utilità dello Stato; chiamato non più alla tutela del diritto cittadino, ma alla gestione dei comuni interessi, l'ammini-

stratore, per ciò appunto che esercita un potere in gran parte discrezionale, per ciò appunto che la società non addimanda da lui l' applicazione semplice di una regola generalmente sanzionata e rigorosamente definita, giusta il convincimento intimo della sua coscienza; ma che commette in gran parte alla sua discrezione, alla sua intelligenza, alla cognizione che in lui presume degli uomini e delle cose, di applicare ai casi contingenti e sempre diversi i principj che solo in via generica ella sancisce a sua direzione; per ciò stesso che in molti casi, che nessuna generale disposizione potrebbe comprendere, nessuna perspicacia di costituenti o di legislatori antivedere, l'amministratore è interamente affidato al proprio discernimento, e che in tutto esso non è già incaricato di giudicare, ma di agire e agir bene: per tali ragioni, diciamo, esso esercita una funzione essenzialmente responsabile e dipendente; esso è tenuto cioè a dar ragione non solo della materiale conformità della sua opera alla regola, ma altresì della bontà intrinseca dell'opera stessa, in quella misura in cui ciò può richiedersi da chi per essere insignito di una funzione sociale non lascia di essere un uomo fallibile esso pure.

Le qualità specifiche dell' amministratore sono adunque, a differenza di quelle del giudice, l'attività, il tatto pratico, la cognizione profonda degli uomini e degli interessi, il colpo d'occhio sicuro, la fermezza del carattere, e una veduta larga e complessa della società.

Nulla pregiudica maggiormente alla pubblica amministrazione che uno spirito eccessivamente giuridico; nulla è più ostile al libero movimento della vita sociale che quel carattere di lentezza, di peritanza, quello scrupolo di opinione, e quella idolatrica osservanza delle forme, che co-

stituisce la prima guarentigia nell' ordine della giustizia. L'azione, per essere opportuna ed efficace, vuole unità, rapidità, coerenza, e niente le è più funesto che le abitudini di que' corpi deliberanti che passano consultando il tempo che dovrebb' essere impiegato per operare (1). — L'amministratore deve sapere del diritto quanto basta perchè non abbia a violarlo; il giudice deve conoscere delle ordinanze amministrative quanto occorre per distinguere esattamente la sfera di sua competenza, per non uscire giammai dalla linea tracciata alla sua giurisdizione.

La stessa giustizia che forma pel magistrato giudiziale lo scopo supremo de' suoi consigli e delle sue decisioni, l'oggetto unico, esclusivo di tutte le sue funzioni, il principio ch'egli deve effettuare a qualunque costo, ciecamente, senza darsi ragione alcuna delle conseguenze, senza occuparsi in nessuna guisa dei risultamenti utili o disutili dell'opera sua, come se null'altro esistesse nello Stato che l'attualità del privato diritto: — *fiat justitia*, *et pereat mundus* —, non appare al politico e all' amministratore che come una condizione maggiore, la massima fra tutte se vuolsi, dell'esistenza e prosperità degli Stati; come un principio la cui violazione trarrebbe inevitabilmente alla ruina della pubblica cosa, e che ne' suoi rapporti universali e perpetui non può mai in alcun modo contraddire alla vera utilità dello Stato; ch'egli deve in conseguenza rispettare supremamente anche laddove si esige da lui altra cosa oltre al semplice rispetto all' ordine di giustizia.

(1) Un sol uomo quando si deve agire, molti quando si deve discutere: — tal era la grande massima di Napoleone, e sovr'essa l'Imperatore ordinava tutta l'amministrazione di Francia (Laferrière, *Cours de droit public et administratif. — Droit administratif.* Cap. Prelim.). Ella ha una ragione profonda nella natura stessa delle cose, e può egualmente esprimere le diverse qualità che si esigono nelle varie funzioni dello Stato.

— *Fiat justitia ne pereat mundus* —: l'utilità massima e permanente dello Stato, e qual condizione prima di essa l'imparziale giustizia: tal è per questo riguardo la divisa del politico e dell'amministratore. — « Ma gli interessi dei cittadini sarebbero in pericolo il giorno che un funzionario del Ministero dell'Interno ravvisasse la sua missione nell'amministrazione del diritto, e si considerasse come una modesta funzione del Ministero della Giustizia. Si potrà essere così profondo che vuolsi nelle Pandette, senza trovarvi alcun mezzo di sovvenire alla sorte dei proletarj. Il rispetto più scrupoloso delle leggi industriali non produrrà mai un saggio ordinamento del lavoro, e non insegnerà dove e come sarebbe per avventura conveniente di stabilire un diritto protettore. Le Novelle ed il Codice non dicono punto come si possa prevenire un eccesso di popolazione; esse non risolvono meglio che questa tante altre questioni non meno interessanti la vita sociale. In tutti questi casi il punto di diritto è niente, e l'interesse sociale e politico è tutto; comprendere quest'ultimo e agire di conseguenza: tal è la missione del politico amministratore. Ancora una volta, il diritto non può entrare in considerazione che nel solo senso che non abbia mai ad esser violato (1). »

Or bene, se vuolsi che questa divisione di funzioni nello Stato divenga una verità; che la distinzione della sfera giudiziaria dall'amministrativa, e nell'amministrativa medesima quella delle varie funzioni, subordinate che la compongono, sia reale ed intima; ch'ella non esista soltanto nelle leggi organiche e nelle ordinanze che separano materialmente i diversi ordini, ma altresì e innanzi tutto nello spirito stesso

(1) *Revue de Législation*, 1846, T. II. art. di M. Chauffour.

che avviva quei corpi; se vuolsi che all'indipendenza materiale di essi corrisponda quell'indipendenza morale, di cui l'altra non è che la condizione e l'esteriore guarentigia, e che s'abbia anche per questa parte la sincerità delle istituzioni: se vuolsi tutto questo, diciamo, è duopo che l'eguale distinzione incominci ad esistere nell'educazione stessa che ricevono coloro che si destinano alle funzioni dello Stato. L'istruzione dev'essere speciale, come sono ormai speciali tutte le capacità in tutte le differenti applicazioni della scienza e dell'opera umana. Conviene che il giudice riceva l'istruzione sola del giudice; che si formi al diritto e al diritto esclusivamente: a questa sola condizione ormai potrà egli essere quale lo reclama l'imparziale e illuminata giustizia. Che l'amministratore politico alla sua volta apprenda fino dal principio della sua istruzione speciale a considerare lo Stato sotto quell'aspetto che dovrà esser poi quello che lo guidi in tutta la pratica della sua professione; ch'esso non abbia a trovare più tardi insufficiente o ridondante la propria erudizione; soprattutto che esso non abbia a dubitare della verità e applicabilità de' suoi principj al primo contatto dell'esperienza.

Un'istruzione speciale, ordinata sull'esperienza degli affari, in vista di ciò che veramente costituisce l'attualità pratica delle società nelle loro idee, nei loro bisogni, nei loro interessi; un'istruzione che sia veramente a livello delle idee dell'epoca e compenetrata profondamente del suo spirito; *pratica*, per tutte le necessità del presente; *teorica*, che non trovi mai inadequati i suoi principj al libero progresso dell'avvenire: tale insomma che combini la larghezza scientifica alla costante praticabilità; — nulla di gretto, nulla che non si attenga ad un sistema razionale di dottrine; ma nulla altresì di meramente astratto, di

inopportuno o superfluo nella pratica: — ecco qual è, a sentir nostro, il mezzo unico, necessario, ed oggi più che mai comandato dalle innovate condizioni de' tempi, per improntare le istituzioni stesse di quell'anima che solo può renderle profittevoli e assicurarne la durata.

La distinzione che noi dimandiamo per l'istruzione politica e amministrativa a fronte della giuridica, noi la reclamiamo del pari pei varj rami di quella, corrispondenti a funzioni diverse. Anche qui noi miriamo che a dare una realtà a quanto pur si professa nella pratica. Noi domandiamo che l' istruzione del finanziere non sia in tutto eguale a quella del diplomatico o dell'amministratore propriamente detto, come ella non deve essere l'eguale in tutto di quella del giudice o dell' avvocato. Che ognuno di essi cominci a trovare nell' istruzione quella specialità che esso troverà più tardi nell'esercizio pratico della sua professione; che ognuno di essi s' abbia così la vera coscienza della propria destinazione fino dal momento che viene a chiedere ad un pubblico istituto l' istruzione speciale che deve predisporvelo.

Senza dubbio v'ha degli studj che devon essere comuni a tutti i funzionarj dello Stato senza distinzione, degli studj da cui nessuno potrebbe dispensarsi per ciò stesso che è cittadino e prende parte direttamente al governo della pubblica cosa. Noi non sappiamo, per esempio, quale funzionario potrebbe esimersi dalla cognizione del diritto costituzionale e dei principj generali della giustizia civile. La sfera di questa istruzione potrà essere più o meno estesa; ma già si sente che anche per alcuni di quegli studj che possono apparire siccome comuni a tutte le professioni, la misura dell'erudizione indispensabile non abbia ad essere l'eguale per ciascheduna indistintamente, e che lo spirito di essa

non debba necessariamente riescire uniforme. Noi comprendiamo, per esempio, pel candidato dell' ordine giudiziario un'esegesi minuta, un insegnamento critico ed esplicativo di tutto il diritto privato nelle ultime sue applicazioni: è questo l' oggetto principale della sua istruzione, che dovrà poi comporre il corredo ordinario delle sue cognizioni pratiche; noi non sapremmo egualmente comprenderlo pel finanziere, pel diplomatico, per l'amministratore medesimo, cui possono bastare i principj generali e la cognizione sistematica del diritto, con qualche più particolare cognizione laddove il diritto interessa direttamente le proprie attribuzioni di lui. Che l'alunno del Ministero della Giustizia conosca i principj generali dell' Economia pubblica, noi diremo ch'ella è utile e necessaria cosa, nè vorremmo certamente che siffatte cognizioni fossero men limitate che mai; ma si comprende che si può esigere da lui per questo riguardo molto meno che dall'alunno del Ministero dell'Interno o di quello delle Finanze. Forsechè si vorrebbe pretendere dall'uno o dall'altro di questi l'eguale cognizione della Diplomazia che da colui che si destina al Ministero degli Affari esteri, quand'anche non si voglia lasciar ignorare ad alcuno i principj generali e la pratica comune del Diritto delle Genti?

Si riconosca adunque che l' istruzione propria legale e la politico-amministrativa hanno delle parti che possono dirsi comuni; di quelle che se hanno comune l' oggetto, diverso è lo spirito che vi dovrebbe presiedere e l' estensione che si dovrebbe lor dare nell' insegnamento; come per certo ne hanno che sono loro o interamente o principalmente speciali; si ammetta che ciò può dirsi del pari dei varj rami che compongono l'insegnamento politico-amministrativo, a seconda delle differenti professioni a cui può

condurre; e si conchiuda che quella sola potrebb' essere efficace istruzione, che nella sua specialità effettuasse tutte quelle fondamentali distinzioni che appunto si riconoscono nella pratica.

Per queste ragioni noi dimandiamo un insegnamento politico-amministrativo distinto dal giuridico, e che contenga in sè stesso in modo parimenti distinto l'istruzione per tutti i varj rami dell'amministrazione, insieme a tutte le discipline che ne facciano un' Università politica pei candidati de' corpi legislativi e delle funzioni esecutive dello Stato, e altresì per qualsiasi altro cittadino a cui le proprie condizioni famigliari o una riprovevole indolenza non contendano questo grado più elevato di sociale cultura.

Ciò non può ottenersi che per l'istituzione di un'apposita *Facoltà politico-amministrativa*, distinta dalla legale, e così costituita da poter bastare completamente a sè stessa. Ella presterebbe, colle ulteriori distinzioni che verremo divisando nel seguito, l'insegnamento politico generale e quello relativo ai diversi rami dell'amministrazione.

Quest'è ciò che venne richiesto dagli uomini più competenti in siffatte materie in Francia e in Germania (1). L' istituzione di alcune cattedre in aggiunta alle presenti

(1) In Germania le Università di Tubingen, di Monaco e di Würzburg eran le sole nel 1844 che possedessero una *Facoltà amministrativa* distinta; altre aveano ed hanno tuttavia un insegnamento amministrativo più o meno esteso, combinato coll'insegnamento legale (Mohl, alla nota seg.). — In Francia gli uomini più autorevoli, fra i quali Cuvier, Macarel, Salvandy, hanno reclamato da parecchi anni qualche cosa di simigliante; e più di recente molti scritti interessanti sono colà apparsi sullo stesso argomento, che noi avremo occasione di riferire in parte nel seguito. La questione vi fu discussa congiuntamente, e da principio quasi subordinatamente a quella dell' insegnamento legale propriamente detto, che anche colà abbisogna di una completa riforma. La Facoltà amministrativa, eretta presso il Collegio di Francia nel 1848 da quel Governo Provvisorio, fu soppressa nel 1850 prima ancora che avesse potuto funzionare. Comunque difettosa sotto il rapporto scientifico ed economico, ella accennava come istituzione ad un reale progresso.

Facoltà legali, siccome complemento speciale dell'insegnamento politico, che parrebbe a primo aspetto il sistema più semplice e meno costoso, non sarebbe del pari il più conveniente, soprattutto se i nuovi corsi si rendessero indistintamente obbligatorj per ogni classe di alunni. Al pericolo di dare all'istruzione politica quel carattere esclusivamente giuridico che vuolsi appunto evitare, s'aggiungerebbe pur quello di sopraccaricarla per alcuni rami di cognizioni, che nella loro stessa particolarità sarebbero imbarazzanti o superflue. — « Perchè un complesso di scienze sia degnamente rappresentato in tutte le sue parti; perchè l'insegnamento ne sia completo e bene ordinato, conviene di necessità ch'esso possegga un organo speciale, esclusivo. Nulla più ne pregiudica il buon successo che il confonderlo con altre materie di disparato argomento, e di associare i suoi maestri ad un corpo che ha uno scopo differente, e che in tutte le sue proposizioni e deliberazioni avrà sempre la maggioranza. Solo formandone una Facoltà indipendente si può ottenere che un insegnamento si faccia stimare dall'Autorità e dal pubblico, che persuada la gioventù studiosa della sua importanza, e forzi i Professori dell'altre scienze a trattare da eguale a eguale con lui. Solo per questo modo il suo studio giunge veramente ad emanciparsi e a costituirsi una personalità, che non è più nè fortuita, nè passeggiera » — Tal è in proposito il giudizio di un uomo insigne per meriti scientifici e per lunga esperienza nel professorato (1), la cui opinione

(1) Veggasi un articolo del Professore Giulio Mohl, inserito nel *Giornale critico di Giurisprudenza e Legislazione estera (Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes)* di Heidelberg, T. XVI., riprodotto nella *Revue de Législation* di Wolowski, 1844, T. V. Contiene una *recensione* delle idee di Hepp, Duveyrier, e Laboulaye su tale soggetto, e un piano di studj ideato dall'Autore, al quale avremo a riferirci in seguito.

è senza dubbio della maggiore rilevanza. Ell'è d'altronde, come poc'anzi avvertimmo, quella d'altri scrittori non meno gravi, che hanno fatto oggetto la questione di uno studio speciale e profondo.

L'attuale insegnamento politico-legale sarebbe quindi separato in due Facoltà: l'una *legale*, o *giuridica;* l'altra *politico-amministrativa*, ciascuna con un ordinamento proprio, indipendente, come in generale le Facoltà distinte che ora compongono l'insegnamento universitario.

La spesa maggiore che deriverebbe allo Stato dalla creazione di una nuova Facoltà, non è gran fatto considerevole, come potrà meglio vedersi nel seguito, ed è poi incomparabilmente inferiore ai vantaggi che si ha buon diritto di ripromettersi dalla nuova istituzione.

Il Regolamento determinerebbe le condizioni del passaggio dall'una all'altra Facoltà.

Quanto alla sede della Facoltà politico-amministrativa, ci sembra che la questione non possa essere decisa in via generale. Solo avvertiamo che dal momento che la Facoltà si costituisse, come noi la comprendiamo, in modo da poter bastare a sè stessa, verrebbe meno del pari la necessità e l'utilità speciale, derivante dalla sua aggregazione alle altre Facoltà di una medesima Università riguardo ai sussidj che potrebbe da queste ritrarre per l'insegnamento legale e tecnico di cui bisognasse. Questo vantaggio, dal nostro punto di vista, non è punto essenziale, e potrebbesi all'uopo sopperirvi anche lungi dalle altre Facoltà universitarie in qualsiasi altro grande centro di attività e di studj. Nelle circostanze particolari del Lombardo-Veneto sarebbe forse da aggiungersi che una duplice Facoltà politico-amministrativa presso le due Università eccederebbe la misura del bisogno, una sola potendo bastare convenientemente,

se per altra parte la mancanza di un centro comune di attività intellettuale non rendesse men facile la scelta del luogo. È vero d'altronde che nessuna delle nostre due città universitarie sembra offrire la qualità dei sussidj che esige, nel modo con cui noi la concepiamo, una Facoltà politico-amministrativa. Più fortunati di noi per tale riguardo, il Piemonte e la Toscana, coll'unità e preponderanza delle loro capitali, potrebbero egualmente aver sufficienza di un solo istituto di questa natura.

Noi l'abbiamo già avvertito, l'insegnamento politico, per adempiere debitamente al suo scopo, non dovrebbe mai scompagnarsi dall'esperienza. L'istituzione avrebbe conseguito il suo perfezionamento la volta che l'allievo potesse cimentare quotidianamente i principj dell'insegnamento alla pratica degli uomini e degli interessi. A differenza dello studio giuridico, che può alimentarsi nella solitudine, che addimanda anzi da' suoi cultori il raccoglimento e il ritiro, lo studio politico perde della sua efficacia e verità quando non respiri all'aperto, fra l'assidua vicenda delle cose sociali, nella larga aria della libertà. L'alunno politico deve conoscere davvicino le lotte dell'opinione, il movimento delle idee; l'allievo amministratore deve accostarsi quanto più gli è dato e contemplare dappresso il moto sì complicato e difficile di questa grande macchina dello Stato di cui studia le leggi, assuefacendosi così sino da' primordj ad attemperare costantemente i proprj principj al contatto moderatore dell'esperienza.

Noi ameremmo adunque che (laddove questo è possibile) la sede della Facoltà politico-amministrativa fosse nella sede stessa del Governo, accanto alla tribuna legislativa, al centro dell'amministrazione e di tutta la vita

morale, economica e politica dello Stato. Nessun altro luogo, per quanto grande suppongasi la dovizie de' suoi mezzi scientifici, potrebbe offrire questa volta gli eguali vantaggi, per ciò appunto che in siffatti argomenti nessuno studio può efficacemente supplire l'assidua riprova dell'esperienza e il molteplice aspetto dell' organismo vivente dello Stato e della società.



§ III.

Programma generale dell'insegnamento politico-amministrativo. — Corsi da istituirsi. — Considerazioni sulla praticabilità del piano proposto. — Suddistinzione dell'insegnamento.

Una Facoltà politico-amministrativa deve somministrare l'insegnamento amministrativo e politico in modo completo. A tale oggetto si esige:

Un insegnamento *amministrativo-politico* proprio, che comprenda la parte teorica e la positiva, e sia in ognuna di esse completo;

Un insegnamento *giuridico*, che comprenda anch'esso la scienza e la pratica: completo nella parte del diritto politico; e quanto al diritto privato, soltanto in quella misura che può essere necessaria all'uomo di Stato e all'amministratore;

Un insegnamento *tecnico*, limitato alle speciali funzioni dell'amministratore, che non deve mai sostituire il proprio giudizio a quello degli uomini dell'arte, ma che ha da comprendere dell'arte stessa quanto abbisogna per saper invocare a tempo ed apprezzare quel giudizio ne' suoi risultati.

L'insegnamento politico-amministrativo proprio, e così il giuridico, dev'essere ad un tempo:

Generale, che comprenda gli studj ritenuti indispensabili a tutti gli allievi della Facoltà indistintamente, qualunque sia la specialità a cui intendono dedicarsi;

Speciale, che fornisca gli studj richiesti alle varie categorie di amministratori e politici nella rispettiva specialità.

Posto ciò, noi veniamo divisando il programma completo dell' insegnamento politico-amministrativo, e quello particolare delle principali sue divisioni.

La scienza del politico e dell' amministratore (noi useremo indifferentemente dell' una o dell' altra di queste espressioni) ha per oggetto proprio lo *Stato* (1). — Lo Stato può considerarsi:

I. — *Teoricamente*, nella sua esistenza di ragione e nella sua costituzione organica che ne fa un tutto vivente ed attivo;

II. — *Praticamente*, nel suo ordinamento giuridico di fatto, e nei risultamenti effettivi delle sue funzioni organiche.

La prima veduta offre lo Stato sotto due aspetti distinti:

1. Come un *Ente morale*, dotato di una propria personalità giuridica, distinta da quella di ciascun membro che lo compone e ad essa contrapposta;

2. Come un *Ente organico*, essenzialmente ordinato all' azione, con proprie funzioni vitali, regolate da leggi naturali, necessarie al pari di quelle della vita di ciascun individuo.

La seconda veduta presenta lo Stato parimenti sotto due aspetti, che non son altro che la riproduzione dei due antecedenti considerati nella loro *attualità*, ossia nei loro risultati attuali di fatto, e propriamente:

(1) *Stato* e *Società* sono termini che vanno ordinariamente confusi; noi crediamo che v'abbia fra i medesimi una differenza importante per la scienza, ma ci riserviamo a dirne nella Parte seguente.

1. Risultati pratici relativi alla *personalità giuridica* dello Stato, ossia ordinamento giuridico *positivo* dello Stato;

2. Risultati pratici relativi alla *vita organica* dello Stato, ossia aspetto della sua condizione attuale per questo riguardo.

Gli elementi della scienza dell'amministratore e del politico saranno quindi i seguenti:

I. — Cognizione scientifica dello Stato, considerato nella sua personalità propria, indipendente, di ragione, e come suol dirsi degli scrittori, nella sua *autonomia*; vale a dire: Cognizione sistematica della natura giuridica dello Stato, del suo scopo, delle sue funzioni essenziali, de' suoi limiti, de' suoi rapporti esterni di diritto con altri Stati o persone.

Questa cognizione presuppone alla sua volta la cognizione preliminare del diritto per sè stesso, e dei diritti naturali proprj della persona come tale.

Quindi: il *Diritto pubblico* si *interno* che *esterno*, compreso pure l'*Ecclesiastico* e il *Diritto privato* naturale, ossia il *Diritto filosofico*, o *Filosofia del diritto* in generale, saranno le scienze prime, indispensabili all'uomo di Stato e all'amministratore.

II. — Cognizione delle leggi naturali che regolano le funzioni proprie dello Stato, ossia: Cognizione sistematica dell'organismo attivo dello Stato, delle sue funzioni, delle sue leggi, in ordine allo scopo essenziale dello Stato stesso.

La Politica, nella più ampia significazione del vocabolo, vera *Fisiologia*, o *Biologia* dello Stato, (teoria delle sue funzioni organiche naturali come *scienza* pura, astratta; teoria de' *mezzi* al più energico e completo sviluppo delle medesime, come scienza applicata, come *arte*) sarà perciò la guida indispensabile dell'amministratore.

Alcune grandi funzioni naturali dello Stato, divisate di-

stintamente, offrono la materia di particolari diramazioni della Politica, che costituiscono altrettante scienze a parte.

La *ricchezza*, come fondamento della prosperità, offre l'oggetto all'*Economia politica*, scienza ed arte, ed alla *Scienza delle finanze*.

La *sicurezza* è materia della *Polizia*, in quanto può essere turbata da cause *libere*.

I *principj generali* di amministrazione, la *forma del Governo*, i *rapporti coll' estero*, rimangono oggetto della *Politica propriamente detta*.

I principj della Politica generale applicati alla gestione speciale degli interessi pubblici entro i limiti del diritto, formano una scienza apposita: la *Scienza dell'amministrazione*.

Applicati a ordinare sistematicamente i risultati calcolabili della condizione attuale dello Stato, generano la *Scienza* propria *della Statistica*.

III. — Cognizione dello stato attuale della costituzione giuridica dello Stato, ossia della legislazione positiva in ordine all'esistenza di diritto dello Stato, alla forma generale del Governo, a' suoi organi particolari, al loro ordinamento, alle loro competenze, ed ai rapporti legali in cui trovansi colle persone singole dei cittadini nella gestione dei comuni interessi. — Eguale cognizione dei rapporti positivi dello Stato all'esterno e colla società ecclesiastica. — Quindi:

Diritto positivo pubblico, o *politico*, in tutta la sua estensione; ossia:

I. — *Interno:* a. *Costituzionale*. b. *Amministrativo*. c. *Finanziario*.

II. — *Esterno:* a. *Internazionale (pubblico* e *privato)* b. *Canonico*, o *Ecclesiastico*.

Questa cognizione esige essa medesima quella del Diritto privato positivo, nel suo sistema generale e ne' suoi rapporti coll'amministrazione pubblica, sì in riguardo all'esterno che all'interno, e quella del diritto criminale. — Perciò:

Diritto civile; Dirittó mercantile; e relative *Procedure; Diritto e Procedura criminale.*

IV. — Cognizione dei risultati attuali calcolabili della vita organica dello Stato e delle sue istituzioni in tutti gli elementi costitutivi dello Stato stesso, economici, morali, politici; ossia:

Statistica positiva dello Stato e delle sue istituzioni.

V. — La cognizione del presente, dell'attualità, non può essere intera senza quella del passato. Lo Stato quale presentemente esiste non è altro che lo Stato quale precedentemente esistette; le sue istituzioni, le sue forze, quali attualmente funzionano, altro non sono che il prodotto organico, il risultamento statistico del suo sviluppo storico nel passato, tenuto conto di tutte le influenze esteriori. La cognizione di questo passato e della successiva generazione del presente è dunque indispensabile alla piena cognizione critica del presente stesso; non basta che si conosca lo Stato nello spazio; è d'uopo altresì conoscerlo nel tempo.

La *Storia,* come precedente della legislazione positiva e della Statistica; la storia delle istituzioni e quella delle vicende politiche dello Stato, sarà dunque il complemento indispensabile della scienza dell'amministratore e del politico. E specificando:

1. *Storia del Diritto positivo,* e propriamente del Diritto politico, considerato tanto nella sua vicenda legislativa e scientifica (storia *esterna*, o *estrinseca*), quanto nello svolgi-

mento dell'idea intima di esso e delle forme in cui questa si venne successivamente traducendo (storia *interna*, o *intrinseca*). In particolare: *Storia del Diritto costituzionale* e *amministrativo;* e potrebbe pur aggiungersi, *Storia dei sistemi generali di Politica positiva.*

2. *Storia politica*, degli avvenimenti generali dello Stato.

3. Oltre a ciò la scienza generale dello Stato, e così ogni scienza particolare che ne deriva, ha come tale una propria storia, che è quella della successiva sua formazione e cultura. Si comprende invece che non potrebbe avere un'eguale storia l'oggetto stesso della scienza, giacchè questo è di sua natura immutabile; e quindi per questo riguardo non potrebbe concepirsi una vera *storia intrinseca*, come pel Diritto positivo.

VI. — Vantaggioso finalmente, se non indispensabile affatto, allo studio delle istituzioni positive e dei loro risultamenti in uno Stato determinato può apparire il raffronto di ciò che esiste negli altri Stati. Quindi un insegnamento *comparativo* come complemento e correlativo dell'insegnamento *storico*, che raffigura esso medesimo una vera *storia nello spazio*, e che compie così la veduta dello Stato in tutte le sue direzioni.

Se non che il campo si fa immenso; il punto di partenza, il principio di uno studio comparativo dello Stato e delle sue istituzioni può essere estremamente molteplice; l'utilità stessa in molti casi alquanto remota. Considerata ogni cosa, il *Diritto costituzionale*, il *Criminale*, il *Commerciale* sono gli studj che nell'insegnamento giuridico comportano meglio la comparazione. Aggiungasi la *Statistica positiva*, ed anche la *Politica applicata* ne' suoi generali principj, il *Diritto amministrativo*, il *finanziario*, e più ancora il *Diritto internazionale privato positivo.* — Son tutti rami

della parte pratica; la scienza non consente comparazione che pe' sistemi de' suoi varj cultori; ella è universale ed unica per sè medesima.

Del resto l'insegnamento comparativo può essere rappresentato o da una serie di corsi distinti sopra alcuni o tutti gli oggetti indicati; ovvero essere interamente commesso al metodo particolare di trattazione delle rispettive materie; ed anche esistere sotto ambedue le forme.

VII. — Cognizioni ausiliarie, desunte o da scienze estranee, o da pratiche, procedimenti, istituzioni, di cui si vale l'amministrazione pubblica per la promozione e tutela de' comuni interessi:

1. *Aritmetica politica,* ausiliaria alla Statistica, all'Economia politica, alla Scienza dell'amministrazione, a quella delle finanze.

2. *Contabilità di Stato,* ausiliaria ai rami amministrativi propriamente detti e ai finanziarj, ma più specialmente a questi ultimi.

3. *Diplomazia (Arte delle negoziazioni e Forma degli atti diplomatici),* ausiliaria al Diritto internazionale.

4. *Medicina amministrativa (Polizia medica),* ausiliaria alla Scienza dell'amministrazione e al Diritto amministrativo.

5. *Economia rurale* ne' suoi varj rami *(Scienza mineraria, Economia forestale, ecc.); Tecnologia,* ecc., di ausilio diverso.

Tal è adunque il programma per un completo insegnamento politico-amministrativo. Offriamone il quadro ordinato.

A. *Parte filosofica.*

I. *Corsi giuridici.*

1. Introduzione generale.
2. Filosofia del Diritto pubblico:
   a. Interno;
   b. Esterno, o internazionale.

Preceduta dalla Filosofia del Diritto privato a guisa d'Introduzione.

II. *Corsi politici.*

1. Economia politica.
2. Polizia.
3. Politica propriamente detta.
4. Scienza delle finanze.
5. Scienza dell'amministrazione.
6. Scienza della Statistica.

B. *Parte positiva.*

3. Diritto costituzionale.
4. Diritto amministrativo.
5. Diritto canonico.
6. Diritto internazionale positivo:
   a. Pubblico: — Trattati pubblici e consuetudine generale.
   b. Privato.
7. Elementi di Diritto civile e commerciale.
8. Elementi di Diritto criminale.
9. Procedure relative.

7. Statistica positiva.
8. Storia del Diritto politico e dei sistemi generali di Politica applicata.
9. Storia politica.

Non si assegna alcun corso speciale di Diritto comparato: ma questo è il campo libero per una estensione successiva dell' insegnamento.

In tutto: 18 corsi principali, metà filosofici e metà positivi.

C. *Corsi puramente ausiliarj.*

1. Aritmetica politica.
2. Contabilità di Stato.
3. Medicina amministrativa.
4. Diplomazia.
5. Economia rurale, ecc.

In totale: 23 corsi, di cui 5 ausiliarj.

Stringendo fra loro alcuni di questi corsi, come lo impone la natura del loro oggetto e la reciproca attinenza, e rappresentando ciascuno per una cattedra, si avrebbero le seguenti

Cattedre.

1. Introduzione generale e Filosofia del Diritto pubblico.
2. Diritto costituzionale.
3. Diritto amministrativo.
4. Diritto canonico.
5. Diritto finanziario.
6. Diritto internazionale positivo.
7. Diritto civile e criminale e relative Procedure.
8. Diritto commerciale (compreso il marittimo).
9. Politica.
10. Economia politica.
11. Scienza dell'amministrazione e della polizia.
12. Scienza delle Finanze.
13. Statistica (teoretica e positiva), comprese le applicazioni dell'Aritmetica politica.
14. Contabilità di Stato.
15. Diplomazia.
16. Storia costituzionale e politica.
17. Medicina amministrativa.
18. Economia rurale.

Quest'è nuovamente il vasto programma, al quale una Facoltà politico-amministrativa deve soddisfare per impartire un insegnamento completo ed adequato alle condizioni scientifiche ed ai bisogni reali del tempo. Effettuato in tutta la sua estensione (e noi ne dimostreremo bentosto la possibilità), esso costituirebbe un sistema di studj, qual forse non esiste per questo riguardo in alcuna parte dell'Europa; esso sarebbe altresì superiore a quanto venne finora proposto dagli scrittori che intesero alla riforma dell'insegnamento legale e alla istituzione di Facoltà politiche distinte.

A *Tubinga* il programma della Facoltà di Amministrazione nel semestre di estate del 1842 comprendeva 11 corsi, di cui 5 propriamente politico-amministrativi, e 6 tecnici: — Enciclopedia delle Scienze politiche; Politica; Economia politica; Scienza dell'amministrazione; — Enciclo-

pedia di Agricoltura; Chimica agricola; Tecnologia; Meccanica industriale; Corso di macchine; Architettura.

A *Monaco*, alla medesima epoca, i corsi erano 16, di cui 9 soltanto amministrativi, e più propriamente camerali, e 7 tecnici [1].

È però da avvertirsi che le Facoltà di Amministrazione si completano colle Facoltà legali di molti corsi, di cui mancano per sè sole, e propriamente per tutto ciò che concerne l'insegnamento giuridico e il politico generale. A Monaco, all' epoca indicata, la Facoltà legale somministrava ben 12 corsi a quella di Amministrazione, che ne avrebbe così contato 28. Ciò d'altronde produce l'inconveniente già avvertito di avere un insegnamento giuridico esclusivamente tale ed estraneo affatto allo spirito amministrativo. Quanto alla soverchia estensione dell'insegnamento tecnico, si spiega per la mancanza di un insegnamento proprio degli Ingegneri. Per altra parte non tutti i corsi sono obbligatorj per l'esame. Considerata ogni cosa, i 28 corsi della Facoltà di Monaco sarebbero ancor lungi dall'esibire uno studio così sistematicamente completo come le 18 cattedre da noi proposte.

Hepp [2] proponeva 6 cattedre speciali: — Statistica; Economia politica e Finanze; Diritto delle Genti; Storia politica; Diplomazia; Diritto pubblico comparato; — oltre qualche corso legale comune.

(1) Laboulaye, *De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne*. Parigi, 1843, a parte e nella *Revue de Législation*, 1843, T. II. — Cap. III.

(2) Op. cit. Cap. IV (..... *De la nécessité d'organiser l'enseignement des sciences politiques et administratives*). — Un prospetto che non è gran fatto più ricco, ma che è dedotto da una larga analisi delle essenziali funzioni dello Stato, viene esibito dallo stesso Autore nell'articolo *De l'enseignement préparatoire aux carrières de l'administration publique*, nella *Revue de Législation*, 1846, T. III.

Duveyrier [1] esigeva 7 od 8 cattedre: — Diritto civile e pubblico; Legislazione comparata; Diplomazia e Storia del Diritto delle Genti; Tecnologia ed Economia agricola; Storia generale della civiltà; Geografia; Economia politica e Statistica.

Laboulaye [2], 14 cattedre: — Introduzione alle Scienze politiche e amministrative; Economia politica; Amministrazione generale; Amministrazione finanziaria; Diritto amministrativo; Diritto delle Genti e Diplomazia; Statistica; Diritto pubblico comparato; Diritto privato dal punto di vista amministrativo; Storia e Geografia; Procedura civile e criminale; Legislazione industriale e commerciale; Chimica agricola e industriale; Tecnologia. — Questo piano è molto superiore ai due antecedenti; ma tuttochè largo, e troppo forse per la parte tecnica, esso è in complesso inferiore a quello da noi proposto.

Completo invece per ogni riguardo è quello che *Roberto Mohl* espose in 24 corsi, parte comuni e parte speciali, che corrispondono quasi esattamente ai 23 corsi o alle 18 cattedre del nostro programma [3].

(1) Duveyrier, *Lettres politiques*, 2.ª ediz. T. III.

(2) Op. cit., § 56.

(3) Veggasi l'articolo già citato, nel T. XVI (1844) del *Giornale critico di Giurisprudenza e Legislazione estera* di Heidelberg. — La Facoltà amministrativa istituita nel 1848 presso il Collegio di Francia comprendeva 11 cattedre, di cui 5 distinte di Economia generale e Statistica, che senza le antipatie dell'epoca avrebbero assai più opportunamente potuto assegnarsi sotto il titolo solito di Economia politica e Statistica; il che riduceva il programma ad 8 sole cattedre: — Diritto politico francese e Diritto politico comparato; Diritto internazionale e Storia dei Trattati; Diritto privato; Diritto criminale (dal punto di vista amministrativo, come pure il diritto privato); Diritto amministrativo; Storia delle istituzioni amministrative francesi e straniere; Economia generale e Statistica (della popolazione; dell'agricoltura; delle miniere e fucine, arti e manifatture; delle pubbliche costruzioni; delle finanze e del commercio).

Resta ora a vedersi se un programma così ampio come quello da noi dedotto dietro una considerazione filosofica, pratica e storica dello Stato, delle sue funzioni e de' suoi istituti, e che perciò, teoreticamente, non potrebbe restringersi senza mutilare in qualche parte essenziale l'insegnamento politico e amministrativo, possa del pari effettuarsi nella sua integrità senza eccessivo aggravio delle finanze dello Stato, e senza ingombrare la mente degli allievi di un immenso apparato di cognizioni, ed eccedere la misura ordinaria del tempo degli studj.

Senza riferire l'esempio della Germania, dove si provvede alla maggior parte della spesa colle contribuzioni degli studenti, e si rimedia al difetto di tempo, in uno stadio di 3 o 4 anni (che è quanto si possa convenientemente esigere dall'allievo e dalla sua famiglia), col far semestrali i corsi e assegnar loro da 3 a 6 ore per settimana al più, e in media da 4 a 5, noi crediamo che sia possibile di soddisfare ad una giusta economia così nella spesa, come nel tempo e nello studio.

Le cattedre da noi fissate sono 18; e 16, lasciando per ora da parte le due di Medicina amministrativa e di Economia rurale, puramente supplimentari e alle quali potrebbe essere provveduto in via straordinaria. Un' ora al giorno per ogni corso, ossia 5 ore per settimana, supposto il corso annuale, dà un tempo doppio che in Germania; e bene impiegato, questo tempo è sufficiente. Nulla toglie d'altronde che nei limiti generali di questo orario, si assegni ad un corso più e all'altro meno, secondo l'estensione e l'importanza delle rispettive materie; ed anche, a certe condizioni (siccome quella che lo studente non abbia più di 4 ore al giorno di istruzione obbligata), che si riservi qualche maggior tempo ad un dato corso, o ad un

ramo staccato di esso, in vista della sua particolare importanza pratica o scientifica, ovvero che un tal tempo si riservi alla storia della scienza e delle istituzioni.

Otto Professori potrebbero allora assumersi 16 corsi a due a due, impiegando ciascheduno 10 ore per settimana, che è l'ordinaria occupazione di un Professore alle nostre Università. Questa combinazione non ha nulla di strano, e stante il parallelismo dei corsi filosofici coi pratici, essa può apparire come desiderabile sotto varj aspetti.

Ora la spesa per 8 Professori, in ragione di 8,000 franchi per ogni Professore, che è presso a poco quello che percepiscono i Professori delle nostre Università, imputati i proventi straordinarj [1], sarebbe di 64,000 fr. all'anno. Se si calcola che per $^3/_8$ all'incirca la spesa possa essere coperta, come al presente, dalle tasse degli studenti, l'aggravio delle finanze pubbliche si ridurrebbe a soli 40,000 franchi, che non è gran cosa per sè; che è, possiam dire, cosa trascurabile pei mezzi di un mediocre Stato, trattandosi di argomento di tanto rilievo. È appena quanto costa in ragguaglio una mezza compagnia dell'esercito stanziale.

Quanto alla spesa dell'altre due cattedre di Medicina amministrativa e di Economia rurale, ella è comparativamente ancora più tenue, potendosi ottenere l'insegnamento a modico prezzo, e forse anche gratuitamente, dagli istituti scientifici e tecnici che offre sempre un grande centro di amministrazione e di studj.

Al detto ragguaglio, una riduzione di 4 corsi sul programma, ossia di due Professori, che si volesse progettare per ragioni di economia, non produrrebbe che un rispar-

(1) L'onorario di un Professore presso le nostre Facoltà varia (come altrove si è detto) dalle 3,600 alle 6,000 lire austr. per anzianità; i proventi straordinarj possono stimarsi, sull'adequato degli ultimi anni, fra le 5 e le 6,000 lire.

mio di 10 a 16,000 fr. al più, e si avrebbe un insegnamento incompleto. Di tutte le possibili economie del bilancio, questa sarebbe la pessima.

Restano a combinarsi i corsi a due a due. Ciò può farsi in varj modi secondo il vario punto di partenza. Si può accoppiare, dove è possibile, l'insegnamento filosofico al positivo corrispondente, dando così una realtà alla loro mutua armonia. Un Professore può insegnare ad un tempo la Scienza delle finanze e il Diritto finanziario; un altro la Scienza dell'amministrazione e il Diritto amministrativo, un terzo il Diritto internazionale e la Diplomazia. — È la combinazione che sembra risponder meglio al nesso logico, che può meglio servire al metodo particolare dell'insegnamento, associando con mutuo sussidio la scienza alla pratica, e che promove più efficacemente l'educazione stessa del Professore. Praticamente però si può temere un difetto di cognizioni nello stesso uomo; e il metodo anch'esso può trovarsi pregiudicato da uno spirito che propenda da una parte o dall'altra, trascurando la pratica per la scienza, o questa per quella, o non contemperandole a dovere. Ciò è da temersi tanto più se si lascia in arbitrio del Professore di fondere l'un insegnamento nell'altro, sotto pretesto di rispettare il metodo particolare di ciascheduno che deve insegnare. Invece si ovvia a questi inconvenienti associando i corsi filosofici e i pratici in modo distinto fra loro, ma mancano altresì i vantaggi dell'antecedente combinazione. Il meglio sembra non prefiggersi alcun sistema assoluto, e unire i corsi secondo che preponderano le analogie, o giusta le esigenze particolari del metodo. La seguente combinazione ci pare la più opportuna:

1. Diritto pubblico filosofico, — Diritto canonico.
2. Economia politica, — Scienza delle finanze.

3. Politica, — Scienza dell'amministrazione.
4. Diritto costituzionale, — e amministrativo.
5. Diritto finanziario, — Contabilità.
6. Diritto civile e criminale, — Diritto commerciale.
7. Diritto internazionale, — Diplomazia.
8. Statistica, — Storia politico-costituzionale.
9. Medicina amministrativa.
10. Economia rurale.

Rimane la questione relativa agli studenti, a cui questa combinazione non abbrevia punto il tempo. Diciotto corsi, convien dirlo, è un'imponente bisogna! La durata dell'insegnamento non potendo spingersi per regola oltre i 4 anni senza aggravare oltremodo l'economia privata, e senza pregiudizio per l'insegnamento medesimo, e dovendosi anzi inclinare ad accorciarla fra certi limiti, 18 corsi darebbero da 4 a 5 corsi all'anno, che anche ad un'ora al giorno per ciascun corso, è veramente soverchia applicazione. Sarebbe quindi ragionevolmente a temersi che la troppa estensione del programma producendo la stanchezza e la confusione, e mettendo nell'impossibilità di meditare da sè ed approfondire di proprio studio le materie principali, di cui la cattedra non può offrire ad ogni modo che un'esposizione sommaria e poco più che il metodo, non riesca a compromettere l'utilità pratica dell'insegnamento e a renderlo superficiale per la scienza. — Sarebbe un inconveniente che noi abbiamo sempre temuto per le Università tedesche da quel lusso accademico di corsi di cui fanno pompa i loro programmi, e dall'imponente estensione complessiva dell'orario, mentre in fatto i singoli corsi non prendono (come sopra si è indicato) che da 4 a 5 ore per settimana, e questo pure per un solo semestre; e sono perciò condannati necessariamente ad una superficialità, o almeno ad una sterilità pratica, che deve contrastare singolarmente colla presunzione scientifica di que'fastosi prospetti.

S'aggiunge che se tutti i corsi indicati sono indispensabili ad una completa istruzione politico-amministrativa, non tutti lo sono per tutte le professioni diverse che si offrono nella pratica, e non tutti lo sono in egual grado; onde se per un lato l'istruzione dev'essere possibilmente completa per soddisfare alle esigenze della scienza e alle tendenze enciclopediche del tempo, non si dee scordare per l'altro che scopo principale, se non unico di essa, si è di addirizzare e disporre alla vita pratica degli affari. L'insegnamento (noi lo ripetiamo) non ha alcun valore se non tende a formare delle *specialità;* e ciò dicasi pure della teoria come della pratica. È per questo che si è creduto di dover distinguere l'insegnamento politico-amministrativo dal legale, erigendolo in Facoltà indipendente, e noi ne abbiamo altrove assegnato ampiamente le ragioni. È una divisione di lavoro che (come abbiamo pure allo stesso luogo avvertito) può estendersi ancor più applicandola nello stesso insegnamento amministrativo, e che non saprebbe riescire altrimenti che utilissima, rendendo possibile l'applicazione del programma in tutta la sua estensione.

Basta adunque distinguere nell'insegnamento la parte generale, indispensabile a tutti, dalla speciale, richiesta solo per alcune classi; ed ogni difficoltà è rimossa, e l'insegnamento reso praticamente proficuo si mantiene nella sua generalità egualmente completo.

Le varie categorie in cui si possono distribuire gli amministratori, sono opportunamente divisate dai differenti Ministeri. Ogni altra distinzione desunta da una veduta speculativa delle funzioni dello Stato sarebbe inopportuna e priva di fondamento pratico. I Ministeri sono i seguenti:

I. — *Ministero dell'Interno*, a cui spetta l'amministrazione generale propriamente detta, e di cui sono una specialità i Ministri particolari:

1. Del *Culto;*
2. Dell'*Istruzion pubblica;*
3. Delle *Pubbliche Costruzioni;*
4. Della *Giustizia* (1);
5. Dell'*Industria* (agricoltura, arti e commercio).

Quest'è la divisione comune della pratica: si comprende tuttavia ch'ella potrebb'essere in qualche parte diversa.

II. — *Ministero delle Finanze,* a cui compete naturalmente l'amministrazione delle imposte e quella del patrimonio e del credito dello Stato.

III. — *Ministero degli Affari esteri,* che amministra gli interessi dello Stato nei rapporti cogli altri Stati.

IV. — *Ministero della Guerra,* a cui spetta l'amministrazione delle forze militari dello Stato, e di cui è una specialità quello della *Marina* pegli Stati che hanno una propria forza navale. A quest'ultimo si attribuiscono talvolta anche le *Colonie,* quando non se ne faccia, per l'importanza dei possedimenti, un Ministero apposito.

Il Ministero della Guerra esigendo ne' suoi alunni un'educazione affatto speciale, non v'è necessità che venga rappresentato in una Facoltà amministrativa, essendovi assai meglio provveduto con iscuole speciali *di applicazione* e amministrazione militare (2).

(1) La Giustizia considerata in sè stessa, come vien resa dai tribunali, costituisce una funzione a parte, distinta affatto da tutte le funzioni di ordine propriamente amministrativo. Però il *Ministero della Giustizia* non rende direttamente la giustizia, ma veglia che sia resa e ne dirige l'applicazione. Esso ha quindi una sfera di azione tutta amministrativa; è l'amministrazione stessa dello Stato applicata all'ordine giudiziario.

(2) Parlando in particolare delle Provincie nostre, altrettanto potrebbe dirsi del Ministero degli Esteri, la cui importanza è così remota da non reclamare per certo un insegnamento speciale, come si è anche altrove avvertito. Noi non abbiamo tuttavia creduto che questa fosse una ragione sufficiente perchè avessimo a mutilare il piano scientifico nella sua interezza, omettendo quella parte del nostro programma che si riferisce alle funzioni diplomatiche: ella è un' esuberanza che troverebbe agevolmente corretta quando si trattasse di divenire ad una pratica effettuazione.

Restano gli altri tre Ministeri. — Come dicemmo, l'insegnamento, per essere completo, deve esibire gli studj comuni, reputati in vario grado necessarj a tutte le categorie; più gli studi speciali richiesti per ciascuna di esse.

Ecco dietro ciò la distribuzione delle cattedre che noi crediamo la più opportuna (1):

I. *Corsi comuni.*

1. Introduzione generale e Filosofia del Diritto pubblico.
2. Diritto costituzionale.
3. Politica.
4. Economia politica.
5. Statistica.
6. Diritto civile, e criminale.
7. Storia politico-costituzionale.
8 e 9. Medicina amministrativa. — Economia rurale (2).

II. *Corsi speciali.*

A. *Pegli allievi del Ministero dell'Interno:*

1. Scienza dell'amministrazione e della polizia.
2. Diritto amministrativo.
3. Diritto canonico.

B. *Pegli allievi del Ministero delle Finanze:*

1. Scienza delle finanze.
2. Diritto finanziario.
3. Contabilità di Stato.

C. *Pegli allievi del Ministero dell'Estero:*

1. Diritto internazionale positivo.
2. Diritto commerciale e marittimo.
3. Diplomazia.

(1) Essa combina quasi affatto con quella proposta da Mohl: il punto di partenza è il medesimo.

(2) Questi due corsi potrebbero del pari contarsi fra gli speciali, ed essere ritenuti obbligatorj soltanto pegli allievi del Ministero dell'Interno, ossia dell'Amministrazione propriamente detta. Ciò non cambia sostanzialmente al nostro programma.

In tale sistema si avrebbero adunque 9 corsi comuni, fra cui 2 potrebbero considerarsi come *straordinarj*, e 3 particolari per ciascuna classe. Prendendo uno stadio di 4 anni e assegnando 3 corsi all'anno (ciò che ad un' ora al giorno per corso darebbe l'occupazione di 3 ore al giorno), i primi 3 anni sarebbero destinati ai corsi comuni, l'ultimo ai corsi speciali; ogni studente avrebbe frequentato 12 corsi senza spendere maggior tempo di 3 ore al giorno.

Questa combinazione avrebbe il merito di non esigere una dichiarazione di vocazione speciale che all'ultimo anno e dopo tre anni di prova, che è più che non basta per non andarne errati. Per altra parte si potrebbero ammettere a tutte le professioni speciali anche quelli che avessero studiato in una sola di esse dietro un esame rigoroso nelle rispettive materie.

D'altronde, quanto all' occupazione giornaliera, lo studente potrebbe tenersi obbligato ad un'altra ora (4 ore in tutto), quando fosse richiesta in qualche anno per lo sviluppo da darsi a qualche corso speciale; ma crediamo che questo termine non possa esser trasceso senza gravi inconvenienti, della natura di quelli che abbiamo segnalato più sopra.

Invece, ove non si volesse fissare rigorosamente una sola ora al giorno a ciascun corso, l'insegnamento potrebbe compiersi in soli 3 anni, a 4 corsi l'anno e 4 ore al giorno di occupazione. Il tempo è ancora sufficiente, quando si esiga dallo studente tutto quello che si può pretendere a buon diritto da lui. E se pure si volesse imitare una pratica delle Università tedesche, e consentire ad ogni allievo una conveniente larghezza, si potrebbe ammettere un minimo di tre anni, lasciando l'allievo stesso in facoltà di impiegare un numero di anni maggiore.

La capacità degli allievi sarebbe constatata da due soli esami, l'uno pei corsi comuni, l'altro pei corsi speciali. Tutti i corsi indistintamente nelle relative categorie si riterrebbero obbligatorj per l'esame.

Riassumendo:

Il programma della Facoltà politico-amministrativa presenterebbe 18 cattedre o corsi, di cui 9 comuni e 9 speciali, a 3 a 3 rispettivamente per le carriere dell'Amministrazione propria, delle Finanze, e della Diplomazia. S'intende da sè che questo numero non è sacramentale, e potrebbe cambiarsi secondo i bisogni e le circostanze, salva sempre l'integrità dell'insegnamento.

Otto Professori ordinarj e due Professori straordinarj basterebbero ad impartire l'istruzione in tutti questi rami.

Il corso intero, ossia lo stadio dell'istruzione, potreb-b'essere compito in tre anni, termine minimo, o in più, a libera scelta degli studenti.

Un esame generale alla fine dei corsi comuni, uno speciale alla fine degli speciali, constaterebbero la capacità degli alunni.

Ciò basta per l'oggetto di una legge su queste materie: tutto il resto dovrebbe commettersi al regolamento.



§ IV.

Programma particolare dei corsi.

Dopo aver divisato in tutta la sua ampiezza il quadro generale dell'insegnamento politico-amministrativo, noi passiamo ad esibire in brevi linee il programma speciale dei singoli corsi. Esso varrà a dimostrare la loro importanza assoluta, il nesso che tutti si associa, e il modo con cui si vorrebbero da noi considerati e professati per adempiere debitamente allo scopo di uno studio politico superiore.

La classificazione da noi adottata non è punto della nostra immaginazione, nè i corsi richiesti son essi soltanto nel desiderio della scienza. Noi non abbiamo punto la presunzione di presentare a modo nostro l'albero genealogico e l'Enciclopedia futura di questa parte dello scibile; noi ci siamo semplicemente attenuti a quello che è lo stato presente della scienza; e i pochi e i rapidi cenni di cui si compone il programma dei singoli corsi potranno fornirne essi medesimi la prova.

Noi non dedicheremo qualche più estesa considerazione che a quelli fra i corsi da noi proposti, il cui oggetto ci paresse maggiormente bisognare di una definizione rigorosa, sia per l'importanza assoluta o relativa del medesimo e per la varia estensione assegnatagli dagli scrittori, sia altresì per chiarire con più di esattezza il punto di veduta sotto cui un dato corso avrebbe ad essere trattato, e i limiti entro i quali dovrebb'essere contenuto, in un sistema che accanto a ciascun ramo di studio offre tutti quelli che gli sono congeneri.

Noi seguiamo senz'altro l'enumerazione dei corsi comuni e speciali, nell'ordine più sopra esposto.

Introduzione generale.

Chiamiamo con questo nome, che è pur quello adottato alla Facoltà di Diritto di Parigi, ciò che alle Università tedesche dicesi *Enciclopedia*, e alle nostre *Introduzione enciclopedica*. — È un corso preliminare, destinato ad esibire agli allievi nelle principali sue linee, e come Romagnosi direbbe, *in iscorcio*, il campo scientifico che devon percorrere; è una veduta generale, ordinata, metodica, per la quale si comincia lo studio particolare della scienza, allo stesso modo che nello studio della Geografia si principia da una veduta compendiosa del mappamondo.

In ispecie questo corso deve:

I. — Assegnare l'oggetto proprio dell'insegnamento politico-amministrativo, delineandone i tratti principali, e così distinguendolo da ogni altro;

II. — Mostrar il campo proprio, naturale delle scienze politiche; fissarne i limiti, i rapporti di affinità, di derivazione, di attinenza, di ausilio con altre scienze;

III. — Proceder quindi allo stesso modo per le singole scienze politiche, esponendone l'idea fondamentale, il punto di partenza, la coesione logica ed intima di tutte, la loro dipendenza reciproca, da cui deriva la necessità di averle tutte famigliari quand'anche non si volesse comprenderle egualmente tutte nei loro particolari; divisandone l'oggetto distinto e speciale per ciascheduna, le principali divisioni, i principj eminenti, direttivi, e per sommissimi capi le applicazioni più interessanti dei medesimi;

IV. — Discutere il metodo generale da seguirsi nello

studio delle scienze politiche, mostrando la coordinazione logica, necessaria di esse, e per così dire il loro completo organismo; e lo speciale da applicarsi alle singole scienze, in ordine alla natura del loro oggetto proprio e alla loro importanza relativa, sempre in relazione allo scopo ed al campo naturale dell'insegnamento politico-amministrativo.

Alle Università tedesche questo punto comprende una trattazione ampia, distinta, a cui si applica il nome proprio di *Metodologia*, che altro non è che un trattato sull'ordinamento logico degli studj legali e politici, nel quale si esercitarono i primi ingegni filosofici di quella nazione, dove ha altresì un'importanza principale a cagione della libertà di metodo che credesi colà poter assentire agli allievi.

V. — Alcune notizie sulla storia delle singole scienze, ed una *Bibliografia* scelta e possibilmente completa, farebbero seguito al corso di Introduzione generale, e ne sarebbero l'indispensabile complemento. —

È superfluo l'insistere sui vantaggi di un tal corso. Emerge parimenti dal suo scopo che esso va collocato al principio dell'insegnamento, sebbene possa utilmente frequentarsi a qualsiasi stadio dell'istruzione, ed anche alla fine a modo di riepilogo ordinato. Esso dovrebbe altresì mantenersi entro limiti alquanto ristretti, nè avrebbe mai a prendere le proporzioni degli altri corsi speciali, come succede in Germania, dove dei corsi di Enciclopedia, in numero di 4 a 6 per ogni Facoltà, prendono ciascheduno da 4 a 6 ore per settimana, che è quanto si assegna ai corsi più favoriti (1).

(1) Per un esempio, il programma della Facoltà legale di Berlino pel 2.° semestre 1843 presentava 4 corsi di *Enciclopedia* a 4 ore la settimana, ossia 16 ore la settimana fra tutti, altrettanto che il Diritto filosofico e la storia del Diritto romano, poco meno che il Diritto e la Procedura criminale, il doppio

Noi crediamo che per ogni riguardo l'Introduzione generale sarebbe bene affidata al Professore di Diritto pubblico filosofico. Oltre a ciò potrebbe anche erigersi in un corso speciale, straordinario, nel qual caso potrebbe essere trattato con maggior larghezza.

Diritto filosofico.

Diritto filosofico, razionale, naturale, Filosofia del Diritto: — tale il vario nome della scienza che tratta del diritto considerato nella sua forma originaria, razionale, desunta dai rapporti naturali degli uomini, logicamente anteriore ad ogni determinazione positiva del medesimo, e destinata in conseguenza a costituire l'antecedente logico necessario, la base di ragione di ogni sistema pratico di diritto, il criterio eminente e insieme il complemento assoluto di ogni legislazione.

L'importanza di questo studio è tale che balza agli occhi, nè è dell'assunto nostro di intrattenerci specialmente di essa. Noi non abbiamo qui che a distinguerne i rami e a tracciarne il programma in ordine ad un completo insegnamento politico-amministrativo.

« L'idea del diritto non potrebbe avere una realtà per l'uomo isolato; essa importa necessariamente e sempre quella dell'uomo in relazione con altri uomini.

In queste relazioni l'uomo si presenta: o individualmente

del Diritto commerciale, e ancora più del Diritto civile patrio (*Landrecht*). In quel medesimo programma troviamo registrato un corso *semestrale* di Codice Napoleone a 3 *ore la settimana!* (Laboulaye, *Réflexions sur l'enseignement du droit en France*, § 4). Siffatte proporzioni ci fanno alquanto scemare l'entusiasmo pei 38 corsi semestrali e le 139 ore d'insegnamento settimanale di quel programma.

come privato, o collettivamente, per masse, per unione politica.

Si danno adunque per questi rapporti due termini:

Uomo,

Società.

Questi due termini, presi a due a due e fra loro, non possono fornire che quattro combinazioni. Quindi i rapporti:

Da uomo ad uomo,

Da uomo a società,

Da società ad uomo,

Da società a società.

Un solo di questi rapporti, il primo, fra uomo ed uomo, offre elementi puramente privati. Negli altri tre vi è un elemento pubblico: la società entra sempre nei termini del rapporto.

Al primo corrisponde il *Diritto privato;*

Agli altri tre il *Diritto pubblico.*

Ma fra questi ultimi tre rapporti deesi avvertire innanzi tutto una differenza capitale.

Il secondo ed il terzo non sono che il reciproco l' uno dell'altro. — Uomo a società, e società all'uomo: è sempre la società che figura come uno dei termini del rapporto; non si esce punto dal suo interno.

Nel quarto all' opposto, società a società, i due termini sono pubblici; vi ha due società differenti; il rapporto si stabilisce per ciascuna di esse all'esterno.

Quindi la suddivisione del Diritto pubblico in *interno* ed *esterno* (1).

Il quarto rapporto può essere esso medesimo il soggetto d' altra suddistinzione.

(1) Ortolan, *Cours de Législation pénale comparée. — Introduction philosophique.* Parigi, 1839. Lez. ult.

Il rapporto di società a società può essere diretto o indiretto. La società può venire a contatto colla società, ambedue come tali, nel loro complesso, nella loro unità; ovvero il contatto può succedere per via indiretta, per mezzo dei rispettivi loro membri.

Nel rapporto anzidetto avremo quindi i seguenti rapporti speciali:

Da società a società,

Da società a uomo come membro di altra società,

Da uomo ad uomo come membri di due società diverse.

Il primo rapporto soltanto contiene elementi tutti pubblici: è rapporto puramente pubblico.

Il secondo comprende già un elemento privato; ma questo non altera ancora il carattere pubblico del rapporto stesso; non varia che il punto d' incidenza di uno dei suoi termini.

Nel terzo invece gli elementi si contemperano; ogni termine è un elemento misto per sè; il rapporto prende dell' eguale natura, si fa misto esso pure, pubblico - privato, in tutti quei casi in cui riesce impossibile di sceverare e tener divise le due ragioni, la pubblica e la privata.

Quindi una distinzione del diritto pubblico esterno, in ordine alla quale esso chiamasi propriamente *internazionale;* cioè:

Diritto internazionale pubblico, che si riferisce ai due primi rapporti;

Diritto internazionale privato, che comprende il terzo. —

Sotto un punto di veduta differente, considerando cioè la qualità delle società che si contrappongono, secondo che queste sono *civili* o *ecclesiastiche*, si avrebbero i seguenti rapporti:

Da società civile a società civile, ossia da Stato a Stato;

Da società civile a società ecclesiastica, ossia da Stato a Chiesa, e viceversa;

Da Chiesa a Chiesa.

Il terzo rapporto esce interamente dal Diritto di Stato; esso è tutto ecclesiastico.

Il primo invece è tutto civile, ed è argomento del Diritto internazionale proprio.

Il secondo offre materia al Diritto pubblico interno, se la Chiesa riguardasi entro lo Stato, come un' istituzione dello Stato stesso.

Invece se la Chiesa si considera come una società moralmente distinta dallo Stato; se ella ha moralmente o fisicamente altresì il proprio Capo fuori dello Stato, e perciò si contrappone a questo come una società indipendente, che senza uscire dai limiti di esso, tratta nella rispettiva competenza da pari a pari con lui: in allora si ha un rapporto pubblico che partecipa dell'interno e dell'esterno ad una volta, e che addimanda di essere regolato distintamente.

Riassumendo, noi avremo pel Diritto filosofico, o naturale, le seguenti divisioni:

I. — Diritto privato,

II. — Diritto pubblico:

1. Interno,
2. Esterno — internazionale:
   a. Pubblico,
   b. Privato.
3. Esterno — ecclesiastico.

Diritto privato.

Tratta del diritto nella sua espressione assoluta, come una derivazione necessaria dei rapporti di naturale indipendenza e di eguaglianza correlativa degli uomini fra loro, astrazion fatta da ogni rapporto positivo di società civile, ossia non considerando nell' uomo che l' individuo e non ancora il cittadino. È questa una posizione logica, uno *stato ideale*, che non ha soltanto un valore di astrazione, ma che mantiene la sua realtà in seno alla società civile in tutto ciò che costituisce l' argomento del diritto privato, là dove l' azione della società stessa non si fa positivamente sentire (1).

Come l' individuo precede necessariamente la società, di

(1) Non si confonda con questo stato ideale quello che Hobbes e Rousseau chiamano *estrasociale*, o *di natura*, e che consisterebbe nell' assenza completa di socialità, di cui lo stato selvaggio, come noi lo conosciamo, non potrebbe esibire che un'idea ancora molto imperfetta. A malgrado che la confusione sia pur troppo frequente presso gli autori, v'ha fra le due condizioni accennate tutta la differenza che passa dal diritto al fatto, dalla libertà intelligente e conscia di sè medesima alla più degenere brutalità. Noi non conosciamo alcun libro in cui la confutazione di quelle esorbitanze sia stata recata a tanta e sì irrefragabile evidenza di ragione e di fatti, come quello di Carlo Comte (*Traité de législation*, lib. I-IV.) Lo stato selvaggio vi appare qual esso è veramente: una degradazione dello stato sociale, che a tutti i vizj di cui è afflitto aggiunge anche il massimo di essere irreparabile. Scaduta fino agli orrori dell' antropofagia, l' umanità non sembra più capace di esser redenta: Innanzi ai *temosfori* della civiltà il selvaggio non risorge: esso scompare... È questa la storia fatale di tutti gli indigeni del Nuovo Mondo. — Veggasi pure Dunoyer, *De la liberté du travail*, lib. IV, e Romagnosi, *Dell' indole e dei fattori dell' incivilimento*. — Quest' ultimo autore ammette la possibilità di una rigenerazione soltanto per mezzo di estranei legislatori e cultori (*Temosfori*), ed è su questa idea, combinata col sistema di Vico sulla primitiva selvatichezza del genere umano, che esso ha architettato la storia ideale dell' incivilimento. Il punto di partenza pecca alquanto, a dir vero, del paradosso di Rousseau, e ci sembra altresì che il grande scrittore non abbia abbastanza bene chiarito donde traesse egli medesimo i suoi proprj temosfori.

cui è l' unità elementare, indipendente, che può concepirsi anche da sè, così il Diritto privato è l'antecedente logico necessario del pubblico. Trattando di quest' ultimo è dunque indispensabile aver già trattato di quello. L'insegnamento politico abbracciando il Diritto pubblico, non potrebbe per ciò stesso trascurare il privato. Soltanto non è necessario di esibirne un corso completo in ogni sua parte, e si può tenersi contenti ai principj generali. In altri termini, l' insegnamento di questo ramo può tenersi entro i limiti di un semplice corso di *Prolegomeni.*

Questo corso dovrebbe contenere:

I. — La determinazione scientifica del concetto generico del Diritto, la sua derivazione logica, la discussione de' suoi fondamenti morali, la sua realtà, necessità e sanzione morale, tanto nella sua forma originaria, *obbiettiva*, siccome una legge razionale, coordinata alla legge generale del dovere, quanto nella sua forma *subbiettiva*, derivata dall' antecedente, come una competenza attiva dell' individuo, in ordine alla pratica di lui indipendenza.

II. — La determinazione della posizione logica, dello *stato ideale*, in cui si svolge dalla scienza il diritto, — *stato d' indipendenza, stato estrasociale;* — sua realtà razionale e pratica, sua perduranza nello stato civile, di società.

III. — L' esposizione succinta delle diverse applicazioni del diritto alla libertà dell'uomo, ossia dei diritti particolari componenti la *personalità giuridica*, considerati nella loro forma primordiale, come il prodotto immediato della natura umana, indipendentemente da ogni fatto concreto, estrinseco per la loro effettuazione: — *Diritti innati, connaturali;* — *diritti originarj, assoluti;* — *diritti del genere umano;* — e che noi alla nostra volta diremmo *di stato d' uomo.*

IV. — Le forme derivate di questi diritti, o facoltà

primigenie, ossia la loro applicazione estrinseca, la loro effettuazione concreta, *materiale*, mediante l'azione libera, indipendente dell'individuo nel mondo esteriore: — *Genesi giuridica della Proprietà;* — discussioni de' suoi fondamenti di ragione, e del modo della sua attuazione pratica.

V. — I principj generali relativi al *traffico giuridico:* — *Teoria generale della Contrattazione.*

VI. — I principj relativi alla *lesione e reintegrazione giuridica.*

VII. — L'applicazione del Diritto naturale ai rapporti di famiglia, ossia il *Diritto di società domestica,* considerato come l'anello naturale di congiunzione fra il Diritto privato ed il pubblico.

Diritto pubblico interno.

È studio cardinale nell'insegnamento politico. Le necessità del tempo reclamano urgentemente una teoria completa, razionale, inconcussa, che possa servir di base alla ricostruzione giuridica degli Stati, presiedere al Diritto costituzionale positivo, dirigerlo, rettificarlo, supplirlo. Ciò sta nel carattere eminentemente scientifico del tempo, e più ancora nel bisogno *storico* dell'epoca.

La teoria manca per molta parte finora. Ciò che forma il Diritto pubblico, quale esiste nelle opere degli scrittori filosofi, quale si professa alle Università, specialmente della Germania, non merita interamente un tal nome. Nulla per molti rispetti di più povero, nulla di più incompleto, nulla perciò di meno scientifico, di quella pretesa scienza dello Stato; nulla anche in questo di meno nuovo, e diremo di men progressivo del prodotto di quella *filosofia critica*, che pretendeva alla suprema missione di una completa rinnovazione dello scibile.

A parte la discussione interminabile sul *principio sommo* del diritto in genere e del pubblico in ispecie, e i sistemi più o meno fondati, più o meno arbitrarj sulla genesi dello Stato [1]; a parte una certa distribuzione metodica e puramente di forma delle materie, tutti i corsi, tutti i trattati speciali che passano per contenere la scienza legittima, ortodossa, il diritto puro razionale, applicato allo Stato, trattati con poco nostro danno scientifico ancora scarsi fra noi, sono la riproduzione pedissequa l'uno dell'altro, dall'anno presente al principio del secolo, e si potrebbe forse risalire ancora più oltre senza scoprire che la scienza del Diritto di Stato abbia fatto, nelle sue applicazioni particolari, di molti progressi.

Sopra due punti in ispecie noi troviamo la scienza radicalmente in difetto; vale a dire: nella confusione che viene di continuo facendosi dal maggior numero degli scrittori fra *Stato* e *Società;* e nella mancanza di regole sull'indole propria ed i limiti dell'azione dello Stato, sulla natura, l'estensione, e l'ordinamento razionale e pratico delle essenziali funzioni di esso.

Lo Stato non è la società sotto tutti gli aspetti; esso è soltanto la società sotto l'aspetto del suo ordinamento giuridico, la società in relazione al diritto, al proprio governo, e nulla più. Le questioni politiche, questioni di Stato, non sono tutt'uno colle questioni sociali; quest'ultime sono immensamente più vaste di quelle: da un triennio ognuno in Europa sel sa meglio che mai.

Assegnare il carattere dell'azione essenziale dello Stato, fissarne la competenza ed i limiti in ordine all'indipendenza

(1) Se ne può vedere l'esposizione critica in Stahl, *Storia della Filosofia del Diritto (Geschichte des Rechtsphilosophie)*. Heidelberg, 1847, 2.ª ediz. — L'autore riconosce lo Stato come di origine divina, e fa piegare a questa idea

personale del cittadino, sopperire così il criterio del governo e della libertà ad un tempo, è del pari ufficio massimo della scienza, del quale (noi parliam sempre della pretesa scienza ortodossa del diritto pubblico razionale) ella non sembra essersi generalmente molto bene sdebitata fin qui [1].

Nulla altresì di più interessante dell'analisi delle funzioni essenziali dello Stato, su cui riposa appunto per intero il congegno degli odierni ordini politici, e il sistema governativo di ogni Stato civile. Ma il limitarsi come ordinariamente si pratica, ad accennare queste funzioni sotto forma di poteri sovrani, distinguere in via astratta il potere Legislativo dall'Esecutivo (cui taluno aggiunge a complemento anche un terzo potere, l'Ispettorio); fornirne il concetto generico senza compiere per intero l'analisi dei medesimi, senza tracciare concretamente il campo proprio di ciascheduno, senza accennare almeno le condizioni pratiche che ne assegnano la costituzione indipendente (prima guarentigia di ogni ordinato governo), e determinano la prevalente estensione dell'uno e dell'altro: — questo, diciamo, è tal difetto nella scienza che aspira alla suprema direzione dell'idea giuridica dello Stato, da renderla assolutamente inadequata allo scopo, anche quando per troppe alte ragioni non si tradisca la più deplorabile confusione di idee e di principj nelle opere di molti de'suoi principali cultori [2].

così la critica de'sistemi che l'intera trattazione del Diritto privato e pubblico di cui la Storia riferita non è che il preliminare. — Del resto sono moltissimi in Germania i libri in cui la storia del Diritto di Stato trovasi esposta e discussa: ogni scuola, anzi ogni trattato speciale, vi ha la sua pagina obbligata, a seconda del modo di vedere del suo autore.

(1) Per noi Italiani le opere di Romagnosi contengono da sole di che largamente supplire a questo difetto.

(2) Noi ne riferiamo più sotto un esempio parlando del Potere Esecutivo.

Ecco ora succintamente, nell'ordine che ci sembra il più semplice, come noi concepiremmo lo schema di un corso di Diritto pubblico.

I. — Della Società, considerata nella sua origine, nel suo ordinamento naturale, spontaneo, nel suo sviluppo.

In particolare:

1. — *Genesi storica* della società, ossia origine primordiale di fatto della società civile.

— La società ha sempre esistito: — tal è la conclusione concorde di tutti quegli studj storici ed etnografici che contano fra le prime glorie intellettuali dell' epoca nostra.

2. *Genesi, morale*, ossia fondamenti morali ed economici della società, ragioni della sua origine e perduranza.

— L' uomo è di sua natura ente sociale, *animal politicum*, come diceva Aristotile; la società ha una ragione imperiosa di esistenza nella costituzione economica, intellettuale e morale di esso, ne' suoi bisogni, nelle sue idee, nelle sue affezioni.

3. *Organismo sociale*; — varie sfere di azione sociale, ossia varj aspetti della vita spontanea della società:

— Il *santo*, — il *buono*, — il *giusto*, — il *vero*, — il *bello*, — l' *utile*;

A cui corrisponde un ordinamento *religioso*, — *morale*, — *giuridico*, — *scientifico*, — *estetico*, — *fisico* — *economico* (1).

4. *Leggi* che presiedono allo sviluppo spontaneo della società, alla sua vita ordinata, al suo progresso.

E in ispecie:

Delle supreme forze direttrici della società; ossia:

(1) Veggasi in Ahrens, *Cours de droit naturel*, 2.ª ed. Brusselle 1850. Parte Gen. Cap. II, § X. — La distinzione di Società e Stato vi si trova eretta in sistema.

Forze fatali, fisiche : — mondo materiale ;

Forze libere, umane : — mondo morale ;

E al disopra un ordine arcano, inaccessibile, e pur sempre sentito se non sempre compreso, che noi diremmo :

Forze providenziali :

L'azione reciproca di queste forze è regolata da una legge eminente, da un principio moderatore di tutta la vita sociale.

— Le forze libere si assimilano sempre più i risultati delle forze fatali, e la loro combinazione genera una nuova forza, una somma, un *capitale* di forze, che concorre più e più a neutralizzare le perturbazioni accidentali delle forze fatali e libere, e a raccostare la società all' orbita ideale ad essa assegnata dalla Providenza. —

Il movimento, irregolare ed intermittente a brevi distanze e periodi, si appalesa a vasti tratti bastantemente ordinato e continuo, e può del pari seguirsi in tutte le differenti sfere di attività sociale. Atteggiato a seconda del proprio aspetto di queste, l'incivilimento mantiene tuttavia alcuni lineamenti generici, che possono rappresentarsi per altrettante leggi particolari. — Eccone un' indicazione (1):

I. — In qualsiasi ordine di funzioni sociali, gli estremi tendono incessantemente a raccostarsi. — *Legge di pareggiamento, di assimilazione, di eguaglianza.*

II. — La media, ossia il prodotto adequato dell' azione e dell'influenza sociale, tende di continuo ad elevarsi. — *Legge di progresso* in senso proprio (2).

(1) Veggasi pure Ortolan, *Cours de Législation pénale comparée. — Introduction Historique.* Parigi, 1849. Part. II.

(2) A chiarire queste due prime leggi prendasi ad esempio l'ordine fisico e in esso un fatto determinato, la longevità. Col progredire dell' incivilimento scemano i casi di longevità patriarcale, ma diminuisce di rincontro la morta-

III. — A lunghi intervalli, nel campo generale dell' umanità, con molte perturbazioni contingenti, sopra una linea indefinita, l' ordine morale si viene facendo più e più prevalente sul fisico; — il diritto trionfa grado grado del fatto, la riflessione prepondera sull' istinto, il bene sul male nelle molteplici sue forme. — *Legge di razionalità, di moralità* (1).

IV. — La solidarietà cresce nel seno di tutti gli ordini e fra l' uno e l' altro reciprocamente: la vita della società si fa più spontanea, si emancipa più e più da ogni direzione violenta o fattizia. — *Legge di solidarietà, di emancipazione.*

II. — Dello Stato, ossia della società ordinata giuridicamente.

La *genesi giuridica* dello Stato, ossia il *principio obbligatorio* della esistenza e degli ordini in esso imperanti, distinta essenzialmente dalla genesi storica e morale della società, forma il primo e massimo tema di questa II.ª Parte, la cui conclusione esser dovrebbe:

— Che la società, sorta in via di fatto dall'aggregazione forzata o spontanea degli uomini, radicata pe' suoi motivi insuperabilmente nella loro natura, riposa per la sua costituzione giuridica, al pari di tutto quanto il diritto, sopra un principio di libertà. —

lità nelle età più deboli; e mentre gli estremi vengono per tal modo raccostandosi, si eleva il livello della *vita media* generale, e con essa anche i gradi della *vita probabile* di ciascheduno nelle singole età.

(1) Il trionfo progressivo dell' intelligenza sulla forza, ossia delle forze libere sulle fatali, è la formola celebre che riassume per la scuola Ecclettica tutta la filosofia della Storia; e sarebbe un bel vanto pel Sansimonismo l'aver professato anch'esso l'eguale principio, se non avesse poi tanto trasceso nelle sue applicazioni. Gli Economisti dal canto loro riguardano tutti i progressi della produzione sotto il medesimo aspetto: — si è il lavoro intelligente che tende sempre più a prendere il posto dell' opera puramente materiale.

III. — Dell' *azione giuridica dello Stato*, suo carattere e suoi limiti, in ordine a quella dell'individuo.

L'individuo è l'unità elementare, per sè stessa completa ed indipendente dello Stato: si può concepire l' individuo senza lo Stato, non questo senza quello.

L'azione dello Stato è dunque ausiliaria a quella dell'individuo; lo Stato è l' organo dell' azione sociale, il complemento imperioso d'una imperfetta spontaneità; — una *macchina di ajuto*, una grande educazione congiunta a una grande tutela, come dicea Romagnosi. —

Quest' è il cardine di ogni libertà; fuori di questo principio non v' ha che un mostruoso panteismo giuridico, il despotismo nella più assorbente espressione del vocabolo (1).

IV. — Delle *funzioni essenziali dello Stato.* Noi le distinguiamo nelle seguenti:

Funzione *Costituente,*
Legislativa,
Esecutiva.

La scienza dovrebbe:

1. Assegnare il concetto, il campo proprio di ciascheduna, i limiti razionali e pratici di esse.

2. Stabilire le condizioni, per le quali è fatta possibile una costituzione separata, indipendente delle singole funzioni; svolgere le ragioni desunte dalla natura delle cose o dalle storiche situazioni dei popoli, che fanno che si allar-

(1) Così è di quel misticismo politico, che sotto pretesto delle divine origini della società affoga le libere personalità nella irresponsabile astrazion dello Stato; così sarebbe del pari, quanto agli effetti, di una scuola economica, che vorrebbe porre dovunque l' opera dello Stato al posto di quella dell' individuo. Nel primo caso non si riflette che la società non può avere un'origine più divina che quella dell' uomo stesso; nell' altro si dimentica che lo Stato non sussiste che per le braccia ed i mezzi dei singoli che lo compongono.

gli o restringa la sfera propria di esse, e in particolare quella dell'Esecutiva;

3. Offrire l'analisi di ciascuna funzione, decomponendola, là dove è possibile, nelle minori sue funzioni elementari, e assegnare il carattere e i limiti proprj di queste. — Eccone un'indicazione sommaria per la funzione Esecutiva, la più complessa di tutte nelle ordinarie Costituzioni dell'Europa:

Principj generali di governo all'interno ed all'estero: — *Potere politico;*

Gestione degli interessi pubblici, o governo propriamente tale: — *Amministrazione* sotto tutte le forme, comprese in particolare le *Finanze;*

E nell'amministrazione:

Norme generali per l'esecuzione della legge, che si limita a fissare i principj cardinali: — *Potere regolamentare,* specie di delegazione della funzione legislativa;

Amministrazione propria, indipendente, sotto la personale responsabilità degli agenti: — *Potere discrezionale.*

Inoltre l'*azione* distinta dalla *deliberazione*, e ordinata separatamente.

Gestione del diritto: — *Potere giudiziario*, il meglio definito di tutti, e comunemente eretto in un potere indipendente accanto all'esecutivo;

Esecuzione propria, coattiva, colla disposizione delle forze dello Stato: — *Potere esecutivo* propriamente detto. Vi si attiene la *Milizia*, organo passivo di esecuzione, braccio armato dello Stato.

Suprema rappresentanza dello Stato, che potrebbe dirsi *Potere rappresentativo.* —

Noi lo ripetiamo, senza queste nozioni l'ordinamento di uno Stato moderno riesce incomprensibile, e fallisce ad

ogni passo il criterio del Pubblicista. Così esse non fanno ordinariamente difetto nei migliori trattati di Diritto costituzionale, quale che siasi d'altronde la forma, monarchica o repubblicana, a cui si regge lo Stato. Ma quanti sono adunque i corsi di Diritto pubblico razionale, dai quali ci sia dato di attingerle [1]?

V. — Degli oggetti proprj dell'azione dello Stato e delle varie sue funzioni in particolare, ovvero dei *diritti dello Stato* e delle loro applicazioni concrete.

VI. — Della *Sovranità*, come suprema rappresentanza del Diritto sociale.

VII. — Della *Forma di Governo*, ossia della varia costituzione ed attribuzioni dei poteri dello Stato.

Ci restringiamo ad una semplice indicazione di tali argomenti, per non trascendere di troppo i limiti imposti al presente programma.

Diritto costituzionale.

Assegniamo al corso di Diritto costituzionale:

I. — Un trattato completo teorico-pratico di Diritto costituzionale patrio.

La parte scientifica può essere alquanto abbreviata e

(1) I trattati meno recenti comprendono per solito nel Potere Esecutivo i seguenti diritti: — *Diritto territoriale*, — *delle armi*, — *delle cariche ed onori*, — *diritto delle monete*, — *del tributo*, — *diritto di dominio eminente*, — *diritto di esterna rappresentanza*. — Laonde la *pena*, l'*imposta*, l'*espropriazione forzata* per utilità pubblica..... sarebbero materia esclusivamente esecutiva: il Potere Legislativo, la legge non avrebbe nulla a che fare in tali argomenti! — Gli scrittori moderni fanno assai meglio distinguendo i poteri per sè medesimi dagli oggetti cui può riferirsi la loro azione; ma l'analisi non vi è per solito completa. — Veggansi di rincontro le migliori opere di Diritto costituzionale e politico, e tra le francesi in particolare, Hello, *Traité du régime constitutionnel*. 3.ª ed. Brusselle, 1849; e Macarel, *Traité de droit politique* (ristampato più volte).

agevolata dall' esistenza di un insegnamento apposito pel Diritto pubblico. Invece dovrebbe farsi una parte molto larga alla comparazione del Diritto costituzionale estero; farne in qualche modo un vero corso comparativo di Diritto costituzionale. S'intende poi da sè che la storia speciale del Diritto costituzionale patrio dev' essere compresa nel corso.

II. — A questo trattato, che forma l'oggetto principale del corso, ne aggiungiamo un altro sull'ordinamento e le attribuzioni proprie di tutte le magistrature e degli organi governativi ed esecutivi dello Stato.

Le norme che vi presiedono si chiamano talvolta anch'esse di diritto costituzionale, o *di costituzione secondaria,* come proponeva Romagnosi, e più comunemente *leggi organiche.* Noi non conosciamo nulla di più utile, diremo di più indispensabile come cognizione preliminare per l'allievo, di un quadro ordinato, statistico, dell'organismo attivo dello Stato, dalla sommità di esso, dove s' ingenera e donde si propaga il movimento vitale, fino alle sue estremità, alle ultime membra, che trasmettono e rendono questo movimento per mille diverse guise. Nulla è più opportuno a preservare da quella presunzione che fa credere nella gioventù ad una quasi innata sufficienza politica, quanto lo svolgere ad essa sotto gli occhi gli elementi tutti di questa immensa macchina dello Stato, in apparenza sì semplice, in realtà sì complicata; mostrarne, uno per uno, la funzione propria, la necessità, l'attinenza e la cospirazione con tutti gli altri e coll' intero meccanismo; la dipendenza reciproca, sì intima talvolta da non poter toccare ad un solo elemento senza por mano in qualche guisa all'intera compagine, o almeno senza alterare il magistero di tutto un sistema di movimenti e di azioni;

il prodotto non mai semplice, non mai diretto, ma sempre più o meno indiretto, più o meno complesso, risultante dal concorso di un numero grandissimo di componenti diversi, e perciò oltremodo restio ad ogni calcolo rigoroso, e fallibile più o meno ad ogni prevenzione.

Un trattato di tal genere si fa ordinariamente precedere in Francia ai corsi di Diritto amministrativo, ed ha talvolta un'estensione che potrebbe anche sembrare esorbitante [1]. Senza divenire così ai più minuti particolari, noi vorremmo che l'egual metodo si praticasse non in riguardo alla sola amministrazione propriamente detta, ma a tutto il sistema governativo, e che fosse di studio comune e come di necessario preliminare ad ogni altro studio positivo. Per ciò appunto non sapremmo assegnargli un posto più adatto che quello di accoppiarlo al Diritto costituzionale.

Politica.

La Politica è la scienza della società e dello Stato, considerata la prima come un grande organismo vivente, ed il secondo come un sistema di mezzi, ordinato opportunamente a tutelare e dirigere le naturali funzioni di quella.

Noi riconosciamo adunque nella Politica l'eguale distinzione fra società e Stato che abbiamo reclamato nel Diritto pubblico.

Ma il Diritto pubblico assume il trattato della società come semplice preliminare al trattato dello Stato, e in questo non contempla che l'aspetto giuridico, le *condizioni libere* indispensabili alla sua esistenza ed azione, il *diritto*

(1) Sui sei volumi di cui si compone il *Corso di Diritto amministrativo* di Macarel l'esposizione della gerarchia amministrativa ne prende due, e riempie ben 1,700 pagine. Ancora più ampio è il quadro del *Corso* di Trolley.

insomma quale espressione dell' indipendente personalità di lui.

La Politica invece fornisce per proprio assunto l'analisi delle funzioni sociali, ne dimostra sperimentalmente le leggi; e quanto allo Stato e al suo governo, ella considera in esso l'organismo attivo, il magistero de' mezzi pel quale si esercita praticamente la direzione e la tutela delle funzioni sociali, in ordine al fine ultimo naturale delle umane società e alle leggi spontanee del loro progresso.

Vera Fisiologia della società e dello Stato, la Politica assume questi enti come una grande individualità, che al pari delle individualità singole di cui ella stessa componesi, ha le sue fasi, le sue condizioni vitali, la sua nascita, la sua infanzia, la sua giovinezza, la sua virilità; che può avere anch' essa la sua vecchiezza, la sua decrepitudine, la sua morte; ma che a differenza di quelle, giunta all'estremità del circolo fatale, può ancora sottrarvisi indefinitamente, invecchiare nel tempo, ma ringiovanire e ravvigorirsi nelle istituzioni, trasmutarsi senza morire. — Ella è quindi ad una volta la scienza generale dell'incivilimento.

Confondere lo Stato colla società tutta intera, e poscia assegnare a scopo di esso la tranquilla e soddisfacente convivenza, la *sicurezza* e *comodità* del vivere: si è disconoscere a propria insaputa l'essenza e l'estensione dell'attività sociale, e per una deplorabile confusione di vocaboli, mutilare l'oggetto proprio della scienza e falsarne così le vedute e lo scopo.

La Politica è scienza complessa: ella abbraccia in sè stessa l'intero cielo delle scienze sociali che non rientrano nel campo naturale del Diritto. Allo stesso modo che si giunge a sceverare l'una dall'altra le differenti funzioni so-

ciali, e a tracciare idealmente la sfera propria, separata di ciascheduna, si può anche concepire per le medesime un corpo sistematico di dottrine che costituisca per sè stesso una scienza distinta.

Alcune applicazioni particolari della Politica sono così pervenute col lento travaglio del tempo e dell'opera indefessa de' suoi cultori, ad erigersi in altrettante discipline indipendenti. Sono, fra l'altre, l'Economia politica, la Scienza dell'amministrazione e della polizia, quella delle finanze; e si comprende che anche per tale riguardo la divisione del lavoro intellettuale è ben lungi dall'aver toccato il suo termine.

Segregate queste trattazioni, come noi pure verremo facendo in appresso, resta ancora la materia di una scienza propria distinta, che è per così dire la parte più eminente, la somma dei principj direttivi e il coordinamento di tutte l'altre nei loro risultati massimi, in relazione al fine ultimo e generale della società; e che ritiene il nome di *Politica generale*, o semplicemente di *Politica*.

Ella ha dunque per oggetto:

I. — Lo studio della società, delle sue funzioni, delle leggi naturali del suo progresso, giusta l'esposizione da noi fatta altrove di tale soggetto. —

Quest'è propriamente una scienza generale della società, che però sotto un tal nome non è peranco arrivata ad elevarsi in disciplina distinta, e che quindi figura ancora nel campo della Politica generale. Le questioni che vi si attengono, quelle che interessano radicalmente la costituzione della società, prendon nome di questioni *sociali*, in contrapposto all'altre che si riferiscono ai capi seguenti, e che diconsi più propriamente *politiche*.

II. — Lo studio dell'ordinamento generale dello Stato ne' suoi organi governativi, in relazione al suo scopo ultimo e alle sue presenti condizioni di fatto: e quindi la *forma del Governo* e la *distribuzione costituzionale dei poteri* e degli organi legali cui sono affidati.

III. — La determinazione dei principj generali, direttivi del governo dello Stato, giusta quanto esigono le leggi massime di utilità e di opportunità, entro i limiti di necessità e di giustizia. — È la parte generale dell'amministrazione, quella che offre materia a ciò che suolsi chiamare il *potere politico*, o *ministeriale*, negli odierni Statuti.

IV. — La determinazione dei principj regolatori del contegno dello Stato ne' suoi rapporti coll'estero, sien questi economici o propriamente politici, in tempi di pace o di ostilità, in condizione di piena indipendenza, o di indipendenza più o meno limitata, di federazione permanente o temporanea, generale o particolare: e quindi tutto ciò che interessa la prosperità e la sicurezza dello Stato in relazione agli altri Stati.

Economia Politica.

L'Economia politica è la *scienza della ricchezza.* — È questa la sola nozione esatta che possa fornirsene senza usurpare sul campo dell'altre scienze sociali.

Ricchezza è qualunque *oggetto sensibile* che soddisfa ad un bisogno qualsiasi dell'uomo.

Il *bisogno* può essere fisico, intellettuale, o morale; — il *servigio* che concorre alla produzione della ricchezza può anch'esso partecipare dell'una o dell'altra natura, che nulla ancora rileva; ma il *prodotto* di esso, l'oggetto da cui di-

pende la soddisfazione del bisogno, dev' esser sensibile, se vuolsi parlar di ricchezza nel senso proprio della parola.

Si è dalla confusione di questi tre termini, bisogno, servigio, prodotto, che derivano le interminabili discussioni sull' indole della ricchezza, e per conseguenza sulla maggiore o minore estensione dell' Economia politica (1).

Si è parimenti dall' aver chiamato i servigi col nome di *prodotti immateriali*, e dall'avere riscontrata una certa analogia nell' ordine della produzione materiale e in quello della produzione immateriale, che parecchi scrittori compresero nella cerchia dell' Economia politica, come argomento proprio, immediato della scienza, il prodotto delle lettere, dell' arti belle, delle scienze, e quello fin anche dell' educazione morale e del sacerdozio (2).

Limitando il punto di veduta senza restringere il campo, un grande scrittore di recente rapito alla scienza dicea formare argomento dell' Economia politica tutti i servigi umani *sotto il rapporto della loro retribuzione* (3). E la defi-

(1) Il *servigio* che presta un imprenditore d' industria, cui nessuno rifiuta il carattere di produttore, non è (si è detto) altrettanto *immateriale* che quello del dotto o del magistrato, che pur non si vogliono fra i produttori? — Sì veramente: ma forsechè, chiederemo noi pure, sono dell' egual natura i *risultati* di quei diversi servigi, i prodotti di una manifattura di cotoni e la soluzione d' un problema di astronomia o la definizione d'una controversia giuridica?

(2) Così è, per esempio, di Dunoyer nell' opera d'altronde sì insigne, *De la liberté du travail*, e in generale degli Economisti francesi, inchinevoli a questo modo di vedere anche perchè le rimanenti scienze sociali congeneri all' Economia politica non ottengono ordinariamente colà una trattazione distinta. In Inghilterra, a malgrado della influenza di Bentham, che non ravvisa nelle varie funzioni sociali che il comune elemento *utilitario*, lo spirito più positivo de' suoi cultori ha contribuito a mantenere la scienza ne' naturali suoi limiti. Presso di noi Scialoja (*Trattato elementare di Economia sociale*. Torino, 1848) distingue i *produttori* in *industriali* e *non industriali*: tanto valeva escludere quest' ultima classe dall' Economia politica che si occupa dei soli *prodotti* dell' *industria* umana.

(3) Quest' è il modo di vedere di Bastiat nel libro *Harmonies économiques* (Parigi, 1850), pieno d' altra parte di tante vedute originali e profonde.

nizione potrebbe accogliersi, solo che l' autore avesse assentito ad intendere la retribuzione in senso veramente economico, vale a dire in un oggetto che la comune degli uomini consideri come materia di ricchezza.

Che se la retribuzione intendesi reciproca, di servigio a servigio, in modo che due servigi o il loro prodotto di qualsiasi natura trovino a stanziarsi nell' Economia politica per ciò solo che ammettono fra essi una corrispondenza liberamente offerta ed accettata da parte di coloro che li prestano: in tal caso, diciamo, noi chiederemo se le ispirazioni dell' arte e le speculazioni della scienza, tanto più sublimi e venerande quanto più pure di interesse e di egoismo; del pari che i mutui ufficj dell' amicizia, le annegazioni dell' amore, i sublimi conforti della religione, aumentino direttamente di un atomo solo la ricchezza della nazione, per quanto la moralità ed il genio possano dirsi nel senso figurato la prima e più invidiabile ricchezza di un popolo! — Forsechè le ricchezze di Urbino e della piccola Possagno si accrescano di tutto il capitale di gloria e di nobile orgoglio che loro procacciano le stupende creazioni del loro Raffaello e del loro Canova? — E che significa adunque tutto questo se non che tali *servigi* e la loro rimunerazione di lode e talora di gratitudine trascendono per comune giudizio i limiti di questa *fisica sociale della ricchezza*, che diciamo Economia politica? In altri termini, tutti questi oggetti entrano in considerazione per l' economista nella sola misura della loro retribuzione pecuniaria, del valore economico che vien dato in cambio dei loro prodotti, e che rappresenta una sottrazione proporzionata al fondo comune di consumo della ricchezza nazionale, tutte le volte che non sia contribuito dall' estero.

Che la produzione immateriale, la produzione intellettuale e morale (se vuolsi pur usare di queste espressioni) segua leggi analoghe a quelle della produzione materiale; che tutti quelli che concorrono nelle varie funzioni sociali abbiano egualmente diritto ad una rimunerazione economica: nessuno per certo vorrebbe porlo in questione senza trarre per quest' ultimo riguardo al più degradante materialismo [1]; ma questo prova soltanto che l'ordine morale ed il fisico hanno un aspetto che per molta parte li raccosta; che uno è il principio della retribuzione sociale; e che tutti indistintamente gli operosi hanno una ragione di concorrere al pane comune, appunto perchè è vero per un lato che l'uomo non vive di solo pane, e per l'altro che senza pane morrebbe. — L'Economia politica è la scienza del pane in società; essa è, lo ripetiamo, la fisica della ricchezza, la teoria del benessere materiale, e nulla più. La ricchezza, il benessere non sono ancor tutto nel mondo; essi non sono nè il genio, nè la perfezione morale, — e nemmanco la felicità.

Sotto l' aspetto economico noi crediamo adunque di poter ripartire la società nelle seguenti classi:

I. — Dei *produttori diretti*, ossia di quelli che concorrono col proprio lavoro e coi proprj agenti produttivi nell' opera della produzione.

(1) V' ha un materialismo economico che prende a ritroso le leggi dell'incivilimento, e fa l' apoteosi del lavoro manuale su quello dell' intelligenza. Il programma di Babœuf e degli *Egualitarj* all' epoca del Direttorio in Francia può riguardarsi come la più ardita sua formola. Vi si mettono arrogantemente al bando tutte le arti e tutte le scienze, e si direbbe per poco che nella distribuzione del pane comune gli autori di quel documento non intendono far grazia ad altre intelligenze che alle loro proprie! — A parte l'esorbitanza del sistema tutto intero, vi è ancora per lo meno una grave incoerenza logica.

II. — Dei *produttori indiretti*, ossia di quelli che senza aver parte diretta nella produzione, concorrono indirettamente nella medesima, preparandone, agevolandone o assicurandone i risultati. — Il dotto che fa un' utile scoperta, l'ingegnere che apre una via di comunicazione, il medico che veglia alla salute pubblica, il magistrato che definisce il diritto, l' amministratore che dirige i comuni interessi, il milite armato per la sicurezza, entrano in questa categoria.

III. — Dei *non produttori*, ossia di quelli la cui cooperazione economica è nulla affatto o assai remota. Alcune fra le più elevate funzioni sociali, in particolare quella dell' erudito, dell' educatore, del sacerdote, sono in tutto od in parte comprese in questa classe.

Fra questi limiti noi presentiamo succintamente il programma della scienza.

Alle necessarie nozioni preliminari sulle idee cardinali della scienza: — *ricchezza, utilità, valore* e *sua misura, servigio, bisogno*, ecc. — succederebbe la trattazione propria, ripartita nei tre capi della *Produzione*, della *Distribuzione*, e della *Consumazione* della ricchezza.

Rossi sopprimeva il capo della Consumazione; altri all' opposto reclama un capo distinto per la Circolazione e pel Cambio; i Tedeschi distinguono la Parte teorica dalla pratica, e nell' una e nell' altra l' Economia politica generale, o Economia nazionale propriamente detta, dall'Economia speciale dello Stato e del suo Governo. — La questione è poco più che di metodo; ma noi abbiamo creduto espediente di ritenere la divisione in tre parti, che è altresì la più comune.

I. — *Produzione.*

Comprende:

1. L'analisi degli *agenti produttivi*, o *stromenti della produzione*, che sono:

La *natura*, impropriamente detta la *terra*,

Il *lavoro*,

E come prodotto della combinazione di questi due primi,

Il *capitale*.

La natura fornisce i materiali e le forze eccitatrici;

Il lavoro è lo *stromento attivo* della produzione;

Il capitale è l'organo, lo *stromento passivo* del lavoro, ovvero costituisce sotto forma di *abilità acquisite* un incremento naturale del medesimo. In quest'ultimo senso si è il lavoro stesso elevato a maggior potenza.

2. Le leggi che regolano i rapporti dei varj agenti della produzione fra loro.

— Il lavoro, potenza progressiva, coadjuvato dal cumulo crescente del capitale, tende sempre più ad assimilarsi le forze naturali, e prepondera per tal modo sulla natura bruta, potenza essenzialmente stazionaria. La produzione si fa quindi più e più facile, varia, abbondante. —

3. Le varie combinazioni ed applicazioni degli agenti produttori, da cui sorgono le differenti industrie:

Industria *agricola*,
manifattrice,
commerciale,

denominazioni non interamente esatte, e per qualche riguardo di troppo complesse, e alle quali si è fatto prova di sostituirne altre, meglio definite se non forse più famigliari (1).

(1) Così nell' industria agricola Dunoyer (*Liberté du travail*, Lib. VIII. Cap. I.)

Alcuni fra i più ardui problemi che tocchino la società sollevansi in questa prima parte della scienza: — la *popolazione*, la *proprietà*, l'*emancipazione del lavoro*, la *libertà dell'industria*.

La teoria, o come generalmente suol dirsi, il *principio della popolazione*, è il problema cardinale di tutta l'Economia politica.

— La popolazione ha naturalmente una *tendenza* illimitata a moltiplicare; la terra invece è limitata in senso economico non meno che geografico.

L'equilibrio normale fra la popolazione e i mezzi di esistenza può quindi esser rotto; dicasi di più: esso può esserlo ad ogni istante, quando non sieno nella natura stessa preordinati i ritegni al soverchiante incalzare d'una popolazione in aumento. —

Tal è la prima parte del principio: ella è chiara ed irrepugnabile. Un'opera a ragione famosa fu indarno attaccata su questo punto da chi non seppe comprenderla, o cui repugnavan di troppo le estreme conseguenze della medesima per non attentare alla geometrica inflessibilità delle sue premesse [1].

distingue un'industria *estrattrice* (e potrebbe anche aggiungervisi una *collettrice*), e separa dalla commerciale l'industria *traslocatrice (industrie voiturière*, dei trasporti). — Scialoja non vede che due industrie, la *modificatrice* e la *traslocatrice*: distinzione esatta forse, ma troppo generica.

(1) Prima di Malthus (1798, 1803: 1.ª e 2.ª ed. dell'opera *Sul principio della popolazione*) era principio generalmente ammesso che la popolazione non potesse mai eccedere sulle sussistenze, ed ogni buon governo si tenea in debito di coadjuvare artificialmente all'incremento di quella. Non sarebbe difficile di riconoscere anche in questo (almeno per alcuni paesi) l'influenza delle tradizioni classiche, e quella delle celebri leggi dell'epoca di Augusto contro il celibato (Legge *Julia* e *Papia Poppæa*). — *Io ho trovato l'arco troppo curvato da una parte*, scrisse Malthus in fronte al suo libro, *ed è possibile che l'abbia di soverchio teso dall'altra*. Noi non siamo i ciechi ammiratori di Malthus, ma per chiunque abbia avuto la coscienza di leggerne l'opera, ci

Resta la seconda parte, la più interessante, e nondimeno la più trascurata. Eccone l'assunto:

— V'ha egli nell'incivilimento stesso una forza equilibrante che tenda a raccostare sempre più la popolazione al limite normale dei mezzi di esistenza, e a mantenervela *senza straordinaria sofferenza?* —

Fornire la prova di questo principio, seguirlo nelle sue applicazioni, nelle sue leggi subordinate, ne' suoi risultati: tal è il campo ancor vergine che rimane a percorrersi alla scienza di Malthus. Egli è su questo punto che l'opera dell'insigne scrittore è veramente e capitalmente in difetto; e da ciò provengono le desolanti conclusioni di quel libro. A malgrado di qualche felice saggio [1], noi non temiamo di asserire che la teoria della popolazione ne' suoi rapporti coll'incivilimento resta ancora a fornirsi.

L'Economia politica compie la genesi giuridica della *Proprietà* e la rende inconcussa, provando che gli agenti naturali sono e rimangono gratuiti, e che la proprietà cade sul valore, ossia sul prodotto del lavoro dell'uomo.

La terra selvaggia non ha assolutamente alcun valore

sembra per lo meno assai malagevole il disconoscere che esso ha giustificato ad esuberanza la prima parte della proposizione. Si potrebbe anche aggiungere che un Italiano lo avea in questo preceduto (Ricci, *Della riforma degli Istituti pii della città di Modena*, 1787. Nella Raccolta degli Economisti italiani del Custodi). — Che poi Malthus abbia alla sua volta legittimato coll'opera propria anche la seconda parte di quel motto tocca alla scienza imparziale il deciderne e a farne ella stessa l'emenda.

(1) Fra questi noi citeremo in primo luogo l'Introduzione di Rossi all'edizione parigina di Malthus del 1845 nella *Collezione dei principali Economisti* (Guillaumin), dove sono altresì rilevati con tatto squisito i limiti, in tale argomento delicatissimi, fra l'Economia politica e la Morale; e così pure le *Lezioni di Economia politica* dello stesso autore, e l'opera non lontana dell'inglese Alison, *Sulla popolazione (On the population)*, debole forse nella parte aritmetica e di applicazione, ma con ottime osservazioni sull'influenza moderatrice dell'incivilimento.

economico. Nelle feconde solitudini dell'America settentrionale la tenue corresponsione delle terre vendute dal Governo dell'Unione rappresenta tutt'al più il valore della protezione dello Stato, delle vie artificiali di comunicazione, di un mercato già aperto ai loro prodotti. Una lega quadrata di suolo a latitudine media basta appena alla sussistenza di un individuo selvaggio, che viva di caccia e dei frutti spontanei della terra (1). L'eguale estensione nutre per adequato 3,000 abitanti sulla pianura di Lombardia, e non si esagera a dire che un lombardo consuma, in prodotti utili d'ogni maniera, dieci volte almeno quanto un selvaggio della Columbia e dell'Orenoco. — È come se il lavoro dell'uomo in Lombardia avesse dilatato di *trenta mille volte* l'originaria estensione della terra abitabile, o sovrapposto a questa altrettante terre feconde di sua creazione! Si è questo *valore* che forma oggetto della proprietà: esso appartiene a chi lo ha creato.

La produttività del lavoro è proporzionale alla sua *libertà*. — La servitù è dunque destinata irreparabilmente a cadere per la reazione degli interessi, dopo di avere (obbrobrio dell'umanità) trionfato sì a lungo della filosofia e della religione (2).

La medesima dimostrazione vale per la libertà dell'industria in generale. Non resta che la questione pratica di

(1) La prova di fatto è in C. Comte, *Traité de la Propriété*, Cap. x.

(2) La dimostrazione è in tutti i principali Economisti, ma principalmente in Comte, *Traité de Législation*. Il Libro v, che prende da sè solo un intero volume, tratta appunto della schiavitù; e se non potè andar immune da qualche appunto erudito rispetto alla servitù presso gli antichi, certo la prova economica vi è condotta ad un grado di evidenza che non consente quasi più alcun desiderio. — La schiavitù corrompe il padrone non meno che lo schiavo: tal è l'ultima impressione di quella lettura. — Comte nei Libri antecedenti (III e IV) ha fatto egualmente ragione, nel modo il più perentorio, delle esagerazioni di Montesquieu sull'influenza del clima.

effettuazione, per quei temperamenti che voglionsi ad escire da un regime di proibizione e di monopolio che imprime all'industria una direzione artificiale, da cui non sarebbe possibile ritrarla d'un lancio; nè la giustizia stessa consente che si sacrifichino, per una brusca retrocessione a migliori consigli, le intraprese inconsultamente cresciute all'ombra della pubblica fede.

Il *cambio*, la *circolazione* e i suoi stromenti, e in ispecie la *moneta* ed il *credito*, spettano a questa prima parte, quando tuttavia non vogliasi assegnar loro, come più sopra si è avvertito, una trattazione distinta.

II. — *Distribuzione.*

Comprende:

1. La teoria della distribuzione della ricchezza, ordinata sul principio di ragione economica e giuridica ad una volta: — Che il prodotto si riparte fra gli agenti della produzione nella misura della rispettiva cooperazione. —

La rimunerazione di ciascun agente prende il nome di *profitto*, e dalle trasformazioni che subiscono i profitti emergono le varie forme:

Dei *fitti*,

Dell'*interesse*,

Dei *salarj*,

di cui la scienza deve esporre la genesi, le leggi, le vicende, e i mutui rapporti.

— Il rialzo dei salarj *effettivi*, ossia dei salarj espressi in prodotti, per un lato, e il ribasso equivalente dell'interesse o profitto del capitale, per l'altro: — tal è per questo rispetto la formola che compendia la legge del progresso economico. —

2. La teoria sulla partecipazione al fondo comune della ricchezza nazionale di tutti quei servigi che non concorrono immediatamente alla sua produzione; ossia la teoria dei servigi non economici e della loro retribuzione economica.

Quest' é il campo proprio per quella così detta produzione immateriale, di cui toccammo più sopra.

3. La teoria generale dell'*imposta* considerata come la giusta rimunerazione di quelli che cooperano indirettamente alla produzione, promovendone e assicurandone i risultati, mediante l' intervento educativo e tutelante dello Stato.

L' imposta, nella misura di una intelligente necessità, ha l' eguale legittimità dei salarj del lavoro e dei profitti del capitale; e G. B. Say, che aggiudicavasi la lode di avere riabilitato colla sua teoria sui produttori immateriali il lavoro dell' amministratore e del magistrato, incorreva nella più flagrante contraddizione con sè medesimo rilegando poscia nella consumazione da lui detta improduttiva il fondo destinato, con equo riparto, alla loro rimunerazione.

L' Economia politica non ha che a stabilire i principj generali: tocca alla scienza speciale delle finanze a trattare partitamente delle imposte e del credito dello Stato, come verremo divisando a suo luogo.

4. L' analisi delle cause libere o violente che turbano in società lo spontaneo magistero della distribuzione della ricchezza.

I più formidabili problemi che travaglino le presenti società toccano a questo punto: — le condizioni del lavoro a fronte del capitale, — la miseria e i vizj compagni, — la pubblica beneficenza. — È dove l'Economia politica si stringe più davvicino alle altre scienze politiche ed alle morali. La Politica generale, la scienza dell' amministrazione e della polizia in particolare (per non parlare che di quelle

che figurano nel nostro programma) vi sono direttamente interessate, e ad esse spetta in gran parte la trattazione speciale nei detti argomenti.

III. — *Consumazione.*

L'uomo non produce che per godere, ossia in linguaggio economico, per *consumare*. — La consumazione è dunque il fine di tutta l'Economia nazionale; il magistero economico non si compie che per la soddisfazione del bisogno da cui è partito il primo impulso alla produzione.

A questa parte spetterà adunque:

1. La teoria della consumazione economica, delle sue forme, della varia sua influenza sulla produzione e distribuzione della ricchezza, delle cause, libere o violente, fisiche o morali, che ne turbano la spontaneità.

La questione antica del *lusso* trova qui il naturale suo posto. È questo pure uno dei punti in cui è più immediato il contatto fra l'Economia e la Morale.

Affine è l'argomento di quella che chiamasi dopo Say consumazione *improduttiva*. Invece quella che si disse consumazione *riproduttiva* spetta naturalmente al trattato della Produzione, e propriamente alla genesi del capitale.

2. La legge naturale della consumazione in ordine all'incivilmento economico.

— I progressi economici tendono ad accrescere sempre più la partecipazione di tutti alla produzione comune; essi aumentano le utilità gratuite scemando gli sforzi, e vengono per questo modo apprestando e dilatando il campo di una comunione naturale, che lungi dal distruggere la proprietà

degli stromenti produttivi e quella del lavoro di ciascheduno, ha la medesima per organo indefettibile [1]. —

Questo principio anch'esso altro non è che una di quelle leggi generali dell'incivilimento, che noi siamo venuti divisando più addietro.

IV. — Noi ameremmo altresì che nel corso fossero riservate alcune lezioni alla storia della scienza e delle istituzioni economiche. L'argomento è della massima importanza, soprattutto in un sistema completo di studj politici. I principali sistemi scientifici e pratici dovrebbero esservi esposti e dibattuti [2].

Potrebbesi anche comporne il tema di un insegnamento distinto.

Statistica.

Scienza nuova pel concetto, pel metodo, e in massima parte pei materiali, la Statistica è ancora fra le scienze so-

(1) Bastiat tolse a dimostrare questo principio nel libro già citato *Harmonies économiques*, di cui esso forma l'oggetto principale.

(2) Istituzioni, fatti e sistemi pratici di Economia politica ve n'ebbero sempre, dacchè vi fu al mondo una società regolata. La sola scienza è recente, e sebbene avviata da quasi tre secoli in Italia, ella non si ordinò in sistema che con Ad. Smith, da circa settant'anni. Per questo le storie dell'Economia politica (come quelle di Blanqui e di Bargemont-Villeneuve) sono ancor più la storia delle istituzioni, secondo il proprio modo di vedere dei loro autori, che quella della scienza. Storia di semplici fatti economici è quella di Cibrario pel Medio Evo. Gli Inglesi, come Mac-Culloch, e i Tedeschi forniscono per lo più la storia della sola scienza. Sono altresì i sistemi e gli uomini pratici che posseggono le migliori monografie, in Francia soprattutto. La grandiosa Collezione degli Economisti italiani anteriori al presente secolo, eseguita in 49 vol. da Pietro Custodi, e riassunta in breve compendio dal Pecchio (*Storia dell'Economia pubblica in Italia),* mostra con quale imponente tributo di dottrine sia concorsa l'Italia alla scienza dell'incivilimento economico, dopo averlo iniziato ella stessa in Europa colle sue pratiche e le sue istituzioni.

ciali una delle più incerte nella sua definizione e delle più frequentemente abusate nelle sue applicazioni.

Si è creduto definirne esattamente l'oggetto ed elevarne insieme la funzione alla più alta sua potenza, facendone un' esposizione ordinata di tutte quelle circostanze e di quei fatti, che possono interessare la condizione economica, morale, politica, di uno Stato ad un'epoca determinata. — La Statistica sarebbe per tal modo lo specchio completo dell'attualità d'uno Stato, la scienza espositiva delle *attualità sociali* sotto tutti gli aspetti.

Atteggiata per intero sul concetto essenziale della società civile, la Statistica adempirebbe così completamente alla propria missione di sopperire alle scienze sociali i fatti e gli esperimenti di cui abbisognano per le loro teorie, e di fornire la riprova delle istituzioni dietro l'esposizione dei risultati delle medesime (1).

La definizione è nondimeno troppo ampia, e ardiremmo dire troppo ambiziosa: giacchè noi vorremmo bene ci si dicesse come una Statistica così definita vogliasi poscia distinguere dalla Geografia, dalla Morale di osservazione, dalla Politica, dal Diritto e dall' altre scienze positive, che tutte hanno egualmente per oggetto l'esposizione dell' attualità delle condizioni e delle istituzioni di una società sotto un aspetto particolare, determinato.

— La Statistica è la scienza *de' fatti e dei risultati sociali nei loro elementi calcolabili;* — ella non trascura alcuna condizione, alcuna funzione o aspetto sociale, ma altresì non riproduce che quegli elementi che comportano

(1) Tal era il modo di vedere di Romagnosi nel libro sull'*Ordinamento delle Statistiche*, in risposta a G. B. Say che denigrava la Statistica ad una semplice esposizione di fatti variabili senza coerenza di rapporti e leggi costanti.

una valutazione precisa, *numerica;* — ella tien conto di tutti indistintamente i *fatti* sociali, ma in quella misura soltanto che si convertono in *dati.* —

Accanto ai dati relativi al territorio e alla popolazione, la Statistica assume tutti i dati interessanti l'ordine economico, morale, politico, della società; ma essa non *narra* o *descrive* il grado di benessere relativo, di moralità, di sicurezza di cui gode una popolazione; bensì raccoglie, ordina e registra quei dati, quei rapporti calcolabili e quelle leggi, che per la natura stessa delle cose costituiscono gli indizj della ricchezza e della miseria, della moralità e del vizio, della tranquilla o travagliata esistenza di una società. La Statistica può bene giovarsi di altre scienze per le sue osservazioni e le sue applicazioni, o per supplire in qualche guisa al difetto di dati precisi in certi argomenti; ma tutto questo altro non è che un supplemento mutuato d'altronde, estraneo per sè medesimo all'oggetto proprio, esclusivo della scienza. — Vogliansi solo consultare, per un esempio, le così dette Statistiche della giustizia civile e criminale, quali si fanno in que' paesi dove la pubblicità si ha per legge assoluta di buon governo; e ci si dica se altro vi si comprenda che i dati interessanti, ridotti ad espressione numerica; e se dietro ciò una *Statistica giudiziaria* potrebbe mai considerarsi come il quadro ordinato della legislazione di uno Stato ad un' epoca assegnata, come la riproduzione fedele e completa dell' attualità giuridica di una data società.

Qualche difficoltà ha pur incontrato talvolta la distinzione della Statistica dalle scienze che le sono affini o meramente ausiliarie. In particolare si è durato qualche fatica a sceverarla con precisione dalla Geografia e dall'Aritmetica politica.

La *Geografia* è la *descrizione* del globo e di quanto vi ha di interessante alla sua superficie;

L'*Aritmetica politica* è l'applicazione del calcolo ai dati sociali; — essa assegna il giusto valore aritmetico di questi dati e dei loro rapporti, e fornisce con ciò alla Statistica i primi, essenziali rudimenti della sua esposizione; è come il calcolo nelle scienze fisiche.

Si distingue nella Statistica la parte *teoretica*, — *Scienza*, o *Filosofia della Statistica*, — dalla *pratica*, o Statistica applicata.

Si è talvolta attribuito il nome di scienza della Statistica al complesso delle dottrine relative all' ordinamento, cioè alla retta composizione delle Statistiche, ossia alle regole per raccogliere, valutare, ordinare ed esporre opportunamente i dati statistici. — La scienza può questa volta pretendere ad una missione più elevata di quella di una semplice *Metodologia* applicata alla formazione e allo studio della Statistica.

Noi intendiamo adunque per *Filosofia della Statistica:* — La scienza che si propone di ricercare e svolgere sistematicamente le *leggi statistiche* della società, ossia quei rapporti e quelle serie ordinate che scopronsi nei dati statistici analogamente aggruppati, e che diventano l' espressione pratica, riassuntiva, della vita economica, morale e politica d' una nazione: — giacchè nell'ordine morale, come nel fisico, nulla vi ha di solitario o di disarmonico, nulla che non si tenga per rapporti costanti, o variabili giusta leggi certe, in un sistema ordinato, e come in una compagine organica.

Eccone un esempio:

È legge statistica costante in tutta l'Europa che nascono più maschi che femmine, in una proporzione che varia

assai poco da paese a paese, e si tiene quasi fissa in periodi eguali anche di mediocre lunghezza.

È pur una legge generale che la mortalità è minore comparativamente nelle femmine che nei maschi, prendendo le diverse età nel loro complesso.

Ma qui la proporzione varia coi paesi, per modo che mentre nel settentrione dell' Europa e nella maggior parte del centro sopravvivono generalmente più femmine che maschi, v'ha tal paese del centro in cui i due sessi si bilanciano, e presso di noi nell'alta Italia (nel Veneto più ancora che in Lombardia e in Piemonte), il sesso maschile vivente si avvantaggia numericamente sull'altro, sebbene in tenue misura.

Gli esempj consimili potrebbero moltiplicarsi indefinitamente. Non s'ha che a consultare le più recenti applicazioni dell' Aritmetica politica e del calcolo delle Probabilità (1).

Or ecco brevemente il nostro programma:

Il corso di Statistica comporrebbesi:

I. — Di una *Introduzione* e di una *Teoria*, o *Filosofia* statistica, che comprenderebbe:

1. La nozione della Statistica; l'origine, la storia e lo stato attuale della scienza, con una scelta Bibliografia, specialmente interessante in tale materia, e l'indicazione dei principali istituti e provvedimenti, intesi a favorirne lo studio, raccoglierne ed elaborarne i materiali (2).

(1) P. Dufau, *Traité de Statistique, ou Théorie de l'étude des lois d'après lesquelles se développent les faits sociaux.* Parigi, 1840. — Specialmente preziose sono le opere di Quetelet, *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou Essai de physique sociale.* Parigi, 1835. — *Lettres sur la théorie des probabilités appliquées aux sciences morales et politiques.* Parigi e Bruselle, 1846. — *Du système social et des lois qui le régissent.* — Parigi, 1848.

(2) I Tedeschi, che hanno in Achenwall l'ordinatore della scienza statistica

2. Il metodo da seguirsi nella formazione delle Statistiche; l'analisi, la valutazione, la disposizione degli elementi; gli usi, l'importanza, le applicazioni dei dati statistici; le norme e il criterio per accertarne di volta in volta il valore, il grado di sicurezza e di importanza [1].

3. I rudimenti dell'Aritmetica politica e del calcolo delle Probabilità applicato alle scienze sociali.

4. L'analisi delle principali leggi statistiche, desunte dai dati delle odierne società incivilite dell'Europa e dell'America.

II. — Di una *Statistica applicata:*

1. *Generale,* dell'Europa e degli Stati-Uniti d'America.

2. *Particolare,* del proprio paese.

III. — Alcune lezioni straordinarie potrebbero utilmente assegnarsi sia alla storia della scienza, sia a certi rami speciali di Statistica che sembrassero esigere particolari sviluppi, sia finalmente a qualche applicazione statistica interessante la storia antica o moderna.

Vi sarebbe di che comporre utilmente un corso ausiliario.

Diritto positivo.

Il Diritto positivo dovrebbe trattarsi sotto il punto di vista politico e amministrativo; esso avrebbe ad essere perciò un corso affatto speciale, come tutti gli altri. Vi si comprenderebbe:

I. — Una *Teoria generale politica* della legislazione civile,

(1749), fanno di questa parte e di quella sul metodo un intero trattato, che prende spesso la parte migliore del loro corsi. — Ad esempio, veggasi Fallati *Introduzione alla scienza della Statistica (Einleitung in die Wissenschaft der Statistik).* Tübingen, 1845.

(1) È la parte trattata propriamente da Gioja nella sua *Filosofia della Statistica* con una minutezza di analisi che giunge agli ultimi particolari.

commerciale e penale dello Stato, ossia un'esposizione dogmatica e critica del sistema dei principj politici che presiedettero alla sua compilazione, di que' principj cioè che formavano il corredo scientifico dei legislatori dell'epoca e che questi sonosi provati a tradurre nell'opera loro.

Sarebbe una specie di *Filosofia del Diritto positivo* (1) sotto il punto di vista politico, di cui si comprende la capitale importanza per tutti coloro che possono essere chiamati sia ad illuminare i legislatori, sia ad essere i legislatori essi medesimi.

In particolare, pel Diritto civile, è interessante la *teoria economica*, ossia l'esposizione e la discussione delle massime e dei sistemi di Economia pubblica, sotto la cui influenza quelle leggi furono compilate: i Codici moderni sono ancor lungi dal valere per questo riguardo quello che valgono in generale nella parte puramente giuridica (2).

II. — Un'esposizione dogmatica di tutto il magistero legislativo, ossia delle disposizioni dei varj Codici in tutte le parti principali di essi, ordinate secondo i principj generali e lo spirito che vi presiedette, omessi invece tutti quei particolari che hanno un interesse immediato soltanto per la pratica legale.

III. — Un'esposizione speciale esegetica di quelle disposizioni che hanno una diretta attinenza col Diritto politico e amministrativo in generale.

(1) Noi intendiamo sotto questa denominazione la *scienza critica delle leggi positive*, in ordine ai principj generali di naturale giustizia, e alle esigenze storiche, di fatto, dei singoli Stati. Frequentemente però la medesima espressione si assume come sinonima all'altra di Diritto naturale, o filosofico.

(2) Rossi, *Observations sur le droit civil français dans ses rapports avec l'état économique de la société* (nel vol. II., 2.ª serie, delle Memorie dell'Accademia di Scienze morali e politiche dell'Istituto di Francia). L'illustre scrittore non ha che sfiorato il proprio tema, e per questo il suo saggio non isfuggì interamente alla censura di qualche Giureconsulto (Troplong, *Du Prêt*, § 239): noi siamo però persuasi che una più profonda discussione non tornerebbe certo a tutto svantaggio dell'Economista.

IV. — Il sistema delle relative *Procedure* nelle sue principali disposizioni.

Così divisato un corso di Diritto positivo verrebbe veramente a formare una parte integrante dell' insegnamento politico, e ne avrebbe tutto lo spirito e l'importanza specifica. Il tempo ordinario assegnato agli altri corsi potrebb' essere sufficiente anche ad esso, una volta che si osservassero questi limiti, a malgrado dell' apparente sua estensione. Si comprende pure come un corso così ideato non potrebbe in alcun modo essere supplito da un corso che fosse professato in uno spirito puramente legale, e che maggiormente abbondasse ne' particolari. Ciò vale pel caso che la Facoltà politica avesse a trovarsi vicina alla giuridica, e si immaginasse di completare quella per questa, come si pratica in Germania. Noi crediamo che in tali condizioni la Facoltà giuridica farebbe ancor meglio a prestare i proprj Professori che i proprj corsi, se veramente piace che ogni insegnamento abbia ad essere consentaneo al proprio spirito e così sincero come completo.

Storia politica e delle istituzioni.

Il campo della storia è indefinito, e la maggior libertà deesi accordare all' insegnamento. Un limite può nondimeno fissarsi secondo lo scopo e la qualità del medesimo.

La storia dev' essere principalmente *politica*, e il corso può ridursi a quella degli ultimi tre secoli, ossia al periodo compreso fra l' epoca della caduta delle costituzioni municipali del Medio Evo e della formazione delle Monarchie moderne, coi loro grandi sistemi di accentrazione politica

e l'abolizione o la restrizione delle franchigie comunali, e l'epoca presente, colle nuove sue forme di reggimento: — dalla caduta di Firenze, l'ultima delle Repubbliche Italiane (non comprese Venezia e Genova), nella prima metà del secolo XVI fino a' dì nostri. Quest'è il vero periodo del moderno Evo politico, col cui principio coincidono a poca distanza la rovina di Costantinopoli e la conquista di Granata, la scoperta dell'America e quella del Capo, i maggiori progressi della Geografia e dell'arte nautica, le legazioni permanenti e gli eserciti stanziali, la grande diffusione della stampa e la rinnovazione de' metodi scientifici e degli studj sperimentali, la riforma religiosa e il crescente predominio dello spirito di esame.

S'intende che la storia dell'epoche anteriori non va omessa del tutto; ma ella si trova naturalmente ridotta alle proporzioni di un'Introduzione generale, a cui può darsi uno sviluppo più o men vasto a discrezione di chi professa.

Ecco ora succintamente quale sarebbe il nostro programma.

I. — Storia generale dei sistemi politici dell'Europa dalla metà del secolo XVI fino a' nostri giorni, preceduta da un'Introduzione generale sulla storia del Medio Evo (1).

II. — Storia speciale dei rapporti politici dello Stato e della patria nostra cogli altri paesi dell'Europa.

Queste due Parti, che nulla toglie d'altronde che sieno fuse in una sola, fornirebbero la storia politica *esterna* dello Stato, se così può dirsi. La seguente darebbe invece la sua storia *interna*:

III. — Storia delle istituzioni dello Stato e del suo ordinamento politico interno alle varie epoche.

(1) L'opera di Ancillon, *Tableau des révolutions du système politique de l'Europe*, potrebbe servir di modello.

Così al quadro generale del sistema politico dell' Europa nella successione degli ultimi tre secoli succederebbe di volta in volta la determinazione particolare della situazione speciale dello Stato e de' suoi rapporti esteriori, e a questa terrebbe dietro naturalmente lo sviluppo storico de' suoi ordini interni, e l' esposizione, fatta per tal modo più evidente, della reciproca loro influenza. La nazione propria, la patria, sarebbe considerata come il centro particolare della storia: per una parte si dimostrerebbero le sue relazioni col sistema generale degli Stati, la sua funzione speciale nel grande organismo politico dell' Europa e del Mondo incivilito; per l' altra si proseguirebbe parallelamente l' esposizione e l' analisi storica del suo ordinamento interiore. Si avrebbe con ciò veramente una storia politica dello Stato e delle sue istituzioni.

Medicina amministrativa. — Economia rurale.

Noi ci limitiamo a ripetere l' indicazione di questi corsi straordinarj: un programma speciale pel loro insegnamento escirebbe d'altronde dalla sfera delle nostre competenze scientifiche.

Scienza dell' amministrazione.

Due condizioni sono indispensabili al conseguimento dello scopo sociale: — rimozione degli ostacoli; direzione attiva delle forze comuni al fine prefisso.

Gli ostacoli possono derivare o dall' azione libera disordinata dell' uomo, e propriamente del cittadino; ovvero dalla natura stessa delle cose, sia che questa si consideri nei rapporti del fisico o in quelli del morale.

L' attività spontanea del cittadino in ordine al fine sociale può trovare un sufficiente impulso nell' interesse privato, che in tal caso (che è altresì di lunga mano il più frequente) sarebbe cospirante coll' interesse generale; ovvero può aver bisogno di speciali stimoli ed ajuti. Questo bisogno deriva alla sua volta da ostacoli che l' attività del cittadino incontra nella natura estrinseca delle cose. Questo caso può dunque riferirsi all' altro superiormente accennato dell' egual indole

Resta che se il cittadino non agisce in conformità allo scopo sociale, ciò proviene: o da malvolere del cittadino stesso, o da ostacoli estrinseci che la sua azione incontra nella natura delle cose.

Il malvolere dev' essere prevenuto o represso: — e quest' è l' ufficio della *Giustizia*, sia *preventiva* (*Polizia*), sia *attributiva* e *punitiva* (*Giustizia* propriamente detta, *civile* e *penale*, che costituisce la sanzione sociale del diritto).

Gli ostacoli estrinseci invece devon essere rimossi mediante l' applicazione della comune attività dello Stato, che si esercita nel senso di una *tutela* per la rimozione degli ostacoli materiali, e di una *educazione* per quella degli ostacoli morali, e dà per prodotto una direzione tutelante insieme ed educativa de' comuni interessi, che è l' oggetto proprio della pubblica *Amministrazione* (1).

Questa, quale funzione attiva dello Stato, può dunque considerarsi come il complesso di quelle istituzioni che hanno per oggetto di rimuovere, mediante l'applicazione della comune attività dello Stato, tutti quegli ostacoli estrinseci che si op-

(1) In tedesco *Polizey*, presso a poco nel senso del greco *Politia*, l'azienda pubblica o politica, la gestione degli interessi della Città (*polis*, *civitas*); e che a sproposito tradurrebbesi, come talvolta accade, per l'italiano *Polizia* o il francese *Police*. Sono altresì i Tedeschi, che sebbene inferiori fino a' giorni nostri a qualche altra nazione per le istituzioni pratiche, offrono in tale argomento, come in molti altri, la maggior suppellettile di studj teorici.

pongono in qualsiasi guisa al normale sviluppo delle funzioni proprie della società, e che non potrebbero essere rimossi dalle forze particolari dei cittadini, singoli od associati, pel loro privato interesse.

Con ciò non si esclude punto un intervento positivo dello Stato in tutti quei casi in cui fosse provato necessario, ma viene anzi imperiosamente richiesto. La funzione tutta intera non ha ella stessa un'apparenza negativa che per la forma in cui fu esposta, che è l'unica veramente razionale. — Commettere all'azione individuale quanto ella può compiere da sola o egualmente bene o meglio dello Stato, ausiliarla o sostituirla in modo diretto, secondo la qualità dell'azione e dell'interesse, pubblico o privato, che ne è tocco: tal è, noi torniamo a ripeterlo, il principio fondamentale, il criterio cardinale di ogni buon governo. Fuori di questi limiti non v'ha che l'arbitrio: Romagnosi (per non parlar che de' nostri) lo ha dimostrato nella maniera la più irrefragabile.

La *Scienza dell'amministrazione* sarà in conseguenza: Il sistema delle norme che regolano nelle sue particolari applicazioni siffatta attività dello Stato.

Essenzialmente applicata, scienza per sua natura di mezzi, ella suppone per suo necessario antecedente la cognizione di tutte l'altre discipline politiche, di cui intende a tradurre in atto i principj, moderando al contatto delle multiformi e versatili realità il rigore teoretico delle loro dottrine. L'Economia politica anch'ella sopperisce alla scienza dell'amministrazione le proprie verità; ma la sfera naturale di questa verrebbesi eccessivamente a restringere, se come di frequente accade fra gli scrittori, non si affettasse di vedere nella medesima che un'Economia politica applicata. Noi lo ripetiamo, l'Economia politica non istudia i fenomeni sociali

che dal punto di veduta della ricchezza; e questa non è tutto nè per l'uomo, nè per lo Stato.

Senz'altro il breve programma che offeriamo, desunto da uno de' libri più riputati in Germania [1], potrà dimostrare qual sia il campo proprio della scienza dell'amministrazione, e il modo con cui viene ordinariamente colà professata.

I. — Principj generali, dedotti dal Diritto pubblico razionale, sulla natura dell'azione dello Stato in ordine alla personalità dei singoli cittadini per quanto concerne la gestione dei comuni interessi; — sui limiti naturali di quest'azione, i mezzi diretti o indiretti, educativi o coattivi, di cui lo Stato è in facoltà di disporre; — e quindi sull'indole, l'estensione, il procedere generale dell'amministrazion pubblica, e sui rapporti di essa colle altre parti o funzioni dell'organismo dello Stato.

II. — Seguono i principj particolari, le regole della pubblica amministrazione, in relazione alla *personalità fisica* e *morale* dei cittadini, e alla loro *proprietà*, allorquando si voglia adottare questa distribuzione delle materie, che ci sembra essere la più conveniente e quella che meglio si presta ad una trattazione sistematica completa.

III. — Rispetto alla *personalità fisica* dei cittadini, la scienza dell'amministrazione si abbatte tosto nella grande questione della popolazione, che forma pure argomento dell'Economia politica, e che qui si mostra in tutta la sua pratica attualità, reclamando una soluzione da parte dello Stato. — La scienza esamina qual sia la proporzione di po-

(1) Mohl, *Scienza dell'amministrazione (Polizey-Wissenschaft)*; 2.ª edizione. Tübingen, 1845. — Senza dubbio, una delle opere meglio ordinate e complete su questo argomento.

polo che meglio si affà nelle varie circostanze allo scopo dello Stato e dei singoli; — quale la legge naturale, il *principio* della popolazione; — i mezzi generali per mantenere l'equilibrio fra la popolazione e le sussistenze; — ciò che possa fare lo Stato per riconoscere in modo possibilmente esatto la cifra della popolazione, e che disporre in caso di difetto o di eccesso della medesima.

IV. — Succedono le providenze relative alla vita e salute dei cittadini, ossia alla *pubblica sanità*: ed è il vasto e delicato argomento della Polizia medica o Medicina amministrativa, dove la scienza dell'amministrazione invoca il sussidio di altra scienza che le fornisce i proprj risultati, e alla quale, come si è già indicato, noi vorremmo anzi riservato, per l'alta sua importanza, un corso straordinario distinto.

V. — Nè di minor conto sono le disposizioni per la soddisfazione dei bisogni indispensabili della vita in casi di particolare difficoltà, e tutti i provvedimenti e gli istituti pei tempi di carestia e pel soccorso dei bisognosi in generale, a cui si attiene nuovamente la questione della mendicità in massa, il pauperismo de' proletarj: — problema formidabile, che l'Economia politica è chiamata prima a risolvere, e di cui deve legare la propria soluzione alla scienza dell'amministrazione, cui spetta propriamente la scelta dei mezzi per l'effettuazione pratica de' relativi provvedimenti.

VI. — Alla *personalità morale* dei cittadini si riferisce quanto riguarda l'istruzione pubblica, l'educazione politica, morale, religiosa, ed estetica, — i principj che devono dirigere in questo l'attività dello Stato, le relative disposizioni, gli appositi istituti: — tutto ciò insomma che può considerarsi come una protezione o un sussidio necessario da parte dello Stato in tutti questi rapporti.

VII. — Quanto si attiene alla protezione, alla promozione, all' ordinamento sociale della proprietà e dell' industria in generale, — dell' agricoltura, delle arti e del commercio, e di tutte le minori industrie in cui queste massime si suddividono, in particolore; ossia l'ordinamento proprio economico dello Stato, i principj che vi debbono presiedere, i canoni di cui l' Economia politica impone l' osservanza sull' intervento dello Stato nell' ordine industriale, gli istituti pubblici, gli organi amministrativi o tecnici, che questo ordinamento necessita: — tutto ciò è argomento proprio della scienza dell' amministrazione in relazione alla *proprietà dei cittadini.*

VIII. — La scienza si compie coll' esposizione dei principj che devono dirigere la costituzione degli *Uffícj* preposti alla pubblica amministrazione, e la *Procedura* da seguirsi innanzi ai medesimi per la difesa de' privati interessi; ella deve altresì assegnare il fondamento e le norme direttive della giurisdizione amministrativa, ossia di ciò che suolsi chiamare il *Contenzioso dell' amministrazione* (1).

(1) Il *Contenzioso amministrativo* concerne la decisione di quelle controversie in cui il diritto privato viene in collisione con un atto amministrativo. Esso tiene il mezzo fra la Giustizia e l'Amministrazione, e la funzione che vi corrisponde prende il nome significativo di *Giustizia amministrativa.* Vi si attiene il *Tribunale de' Conflitti* per la decisione dei conflitti di giurisdizione fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria. Queste istituzioni, esistenti in Francia, si lasciano desiderare nella maggior parte degli altri paesi. Noi pure, sotto il Regno d'Italia, conobbimo una Giustizia amministrativa, e le opere di Romagnosi ci rendono anche in questo (e soprattutto pei principj fondamentali) meno invidiabile la splendida giurisprudenza francese, e i nomi illustri di Macarel, Cormenin, Degerando, Laferrière, Chauveau, Dufor, Vivien......; esse ci agevolerebbero altresì in molta parte le difficoltà del tirocinio teoretico, una volta che in questo le istituzioni tornassero conformi alle pratiche d'altri giorni.

Scienza della polizia.

La tutela del Diritto sociale, ossia la prevenzione di ogni atto che attenti all' integrità del diritto sia dello Stato che dei privati cittadini, e perciò tutto quanto concerne la sicurezza pubblica in ordine alle azioni libere dell' uomo, è argomento di una scienza distinta, che dicesi *Polizia, Polizia del Diritto, Giustizia preventiva* (1), a cui corrisponde nella pratica una legislazione propria e un ordine particolare di Ufficj, talvolta altresì uno speciale Ministero.

Questa scienza, la più ribelle a principj fra tutte le scienze politiche, tocca alle più delicate questioni della vita pubblica e privata. — Per una parte l' integrità dei diritti dello Stato come tale, e la giusta tutela di quelli dei privati, la sicurezza pubblica e privata, l' *ordine pubblico* in quanto esso ha di più necessario insieme e di più delicato; — per l' altra il rispetto della libera attività dei cittadini, quello delle più sacre guarentigie del vivere politico e civile, la libertà di coscienza, di pensiero, di associazione, di lavoro, la libertà personale e l' inviolabilità del santuario domestico; — e come via media, come unico principio di ragione, un equo temperamento fra l' ordine e la libertà, fra la sicurezza del comune diritto e il libero esercizio dell'attività personale di ciascheduno: — tal è il problema che la scienza della polizia è chiamata a risolvere.

(1) In Francia *Polizia amministrativa*, in quanto ha per oggetto principale di *prevenire* i delitti, distinta dalla *Polizia giudiziaria*, che rintraccia i delitti che la Polizia giudiziaria non ha potuto impedire (*Code Pénal*, art. 19 e 20); in Toscana *Buon governo*; altrove, per recente innovazione, *Ordine pubblico*. — Gli scrittori tedeschi intendono per solito il Buon governo toscano nel senso di pubblica amministrazione (che sarebbe, a dir vero, il più naturale): essi commettono in questo l'eguale errore che noi, quando traduciamo il loro *Polizey* per *Polizia*. Vedi più sopra.

Noi diciamo la *Scienza della polizia*, e le assegniamo come tale un posto proprio nell' insegnamento politico, perchè a malgrado di tutte le difficoltà e le possibili intemperanze della pratica, si può ormai asserire con qualche sicurezza esistere un corpo ordinato di principj, tale da potersi costrurre in sistema scientifico, per essere assunto come norma direttiva dell' ordinamento di fatto di questa speciale funzione dello Stato. Una scienza della polizia esiste, come esiste una scienza della politica generale, come esiste (in qualche paese almeno) una legislazione più o meno imperfetta su questo argomento; e per quanto recente, la scienza ha già a quest' ora una propria storia e una propria bibliografia.

Noi togliamo da una delle migliori opere in proposito il seguente prospetto, che varrà a fornire un' idea particolareggiata di ciò che dovrebbe contenere un corso speciale in siffatta materia [1].

I. — Concetto, comprensione, principj direttivi della *Giustizia preventiva*, o *Polizia*; — sua distinzione dall' altre scienze politiche.

II. — Tutela dei diritti dello Stato in generale: — Sorveglianza di società e corporazioni, — vigilanza in occasione di grandi riunioni di popolo, — regole relative ai viaggiatori, — limiti alla delazione di armi, — provvedimenti relativi alla stampa, — vigilanza riguardo alla Chiesa.

III. — Rimozione di alcuni speciali pericoli: — Prevenzione di tumulti, sollevazioni, ribellioni, — prevenzione di abusi di confidenza, — tutela della proprietà pubblica dai furti e dalle frodi.

(1) Mohl, *Rechts-Polizey*, che forma il Vol. III dell' opera dello stesso autore sulla Scienza dell'amministrazione, citata più sopra.

IV. — Tutela dei diritti dei singoli cittadini in generale: — Provedimenti contro i vagabondi, — distruzione dei ladri e briganti di professione, ecc.

V. — Tutela di particolari diritti: — della vita dei cittadini, — dell'incolumità personale, — dell' onore, — della libertà personale, — della proprietà; e in particolare: della proprietà fondiaria e de' suoi frutti, — dei diritti industriali: contro le violenze degli operaj, — contro l' illegale usurpazione dei nomi e delle *marche di fabbrica*, ecc. (1)

VI. — Delle autorità e degli organi della Giustizia preventiva. — Polizia secreta.

VII. — Dei mezzi esecutivi.

VIII. — Della Procedura.

Questo prospetto, che noi abbiamo sensibilmente abbreviato, basta a dimostrare l' estensione e l' importanza d' un insegnamento scientifico in tali argomenti. Esso è tanto più necessario quanto meno i principj sembrano dirigere in questa parte la pratica, e quanto più è desiderabile che il cittadino educato alla politica ed alla pubblica amministrazione possegga il giusto criterio di quello che reclama per un verso l'inviolato esercizio della libertà individuale, e per l' altro l' eguale tutela della libertà di tutti e l' imperiosa esigenza dell'ordine pubblico.

(1) La maggior parte degli Stati tedeschi posseggono una legislazione tutelante di quella specie di *proprietà di credito* che è rappresentata dall'uso esclusivo delle proprie marche di fabbrica, e che assieme alla proprietà delle invenzioni e delle scoperte e alla così detta proprietà *letteraria*, compone un ordine di diritti, pei quali i comuni Codici, redatti sulle tradizioni dell'antica Giurisprudenza, sono assolutamente in difetto. Non è per certo nelle leggi romane, dettate per una società che non conosceva la stampa, e che commetteva l'industria tutta intera a mani servili, che voglionsi ricercare i princip regolatori della disposizione esclusiva dei prodotti della propria intelligenza. Per la questione relativa alle marche di fabbrica in Francia, veggasi la *Revue de Législation* del 1842.

La sicurezza pubblica e privata può essere altresì turbata da cause naturali, indipendenti dalla volontà dell' uomo. I provvedimenti relativi fanno parte della *Scienza dell' amministrazione*, di cui si è tracciato più sopra il programma. A questa spettano pure tutte le disposizioni che agevolano ai cittadini in generale i comodi materiali della vita, e che in alcuni paesi entrano a comporre la sfera di ciò che chiamasi la *Polizia municipale* (1).

Diritto amministrativo.

Un corso di diritto amministrativo, per essere completo, dovrebbe contenere:

I. — Il quadro sistematico di tutti gli organi amministrativi dello Stato, colle rispettive loro attribuzioni, compresi anche quelli puramente esecutivi.

II. — L'esposizione ordinata delle regole positive che questi organi devono osservare nei loro rapporti coi privati cittadini, e il cui complesso costituisce la legislazione amministrativa nella sua generalità.

III. — Il sistema delle regole concernenti il modo di procedere presso queste autorità o in loro confronto per la tutela di privati diritti, ossia quanto riguarda la *Procedura* per la trattazione interna degli affari, e il *Contenzioso amministrativo*.

(1) A Parigi questa funzione trovasi compenetrata nel *Prefetto di Polizia*, delle cui attribuzioni in tale argomento ha fatto un' ammirabile esposizione Vivien (*Études administratives* — Parigi, 1845 — Cap. IV. *Le Préfet de Police*). Veggasi pure Orazio Say, *Études sur l'administration de la ville de Paris*. Parigi, 1846. Cap. XVI.

Diritto ecclesiastico o canonico.

Sebbene i fondamenti filosofici del Diritto ecclesiastico sieno svolti nel Diritto generale di Stato, o Pubblico razionale, e le principali disposizioni positive di esso abbiano immediata attinenza al Diritto costituzionale e all' amministrativo, noi crediamo tuttavia di reclamare per esso un apposito corso. Senza di ciò l'insegnamento smembrato peccherebbe per l' unità e la consistenza, non potendosi cogliere agevolmente il sistema nel suo complesso; i principj direttivi, eminenti sarebbero in difetto, e fallirebbe in conseguenza il criterio; la storia del diritto, che ha in questo caso un'importanza affatto speciale, sarebbe senza più impossibile.

Secondo il nostro modo di vedere, il corso avrebbe a comporsi:

I. — Di un *trattato dogmatico*, che contenga:

1. L'esposizione sistematica della storia e della formazione progressiva del Diritto ecclesiastico, con una *Critica speciale delle fonti*, che ha una particolare rilevanza in questo argomento.

2. La trattazione dogmatica, che comprenda tanto il Diritto pubblico che il privato, e nel pubblico sì l' interno che l' esterno, giusta lo stato attuale della legislazione e della pratica: sempre dal punto di vista politico ed amministrativo.

Il Diritto pubblico esterno, ossia il complesso dei principj e delle disposizioni positive che regolano i rapporti fra la Chiesa e le altre *persone* indipendenti, e più specialmente fra la Chiesa e lo Stato, ha un' importanza capitale, che è ancor più accresciuta dalle attuali condizioni dei tempi. Nessuna trattazione forse esige una scienza più sicura e un carattere più fermo insieme e moderato in chi la professa.

II. — Di una serie di *lezioni straordinarie* sui punti più importanti e difficili della storia del diritto e della storia ecclesiastica in generale, nelle principali sue epoche, in vista soprattutto degli insegnamenti che possono desumersene sulle relazioni reciproche fra la società ecclesiastica e la civile.

In generale, noi daremmo volentieri a questo corso uno sviluppo storico considerevole: bene inteso che ciò debba farsi secondo lo spirito proprio dell' insegnamento, e che la storia non abbia a degenerare da quel carattere politico che in tal caso non dovrebbe mai rimettere, per trasmutarsi in una nuda esposizione delle *Antichità* del Diritto ecclesiastico, come potrebb' essere appena compatibile in un corso puramente legale o più propriamente teologico.

Scienza delle finanze.

La Scienza delle finanze comprende:

I. — I principj relativi al vario modo di soddisfare alla *spesa ordinaria e straordinaria* dello Stato, ossia a' suoi bisogni pecuniarj in genere; e in particolare:

1. La teoria economica dell' *imposta* e delle singole specie di essa nella doppia relazione coi bisogni dello Stato e colle forze contributive dei cittadini, ossia cogli interessi generali della produzione nazionale.

2. La teoria del *credito pubblico*, considerato come argomento per sopperire ai bisogni straordinarj dello Stato; e anche questo sì nei rapporti puramente finanziarj, o fiscali, che in quelli dell' economia generale; e in ispecie: le regole relative alle forme comuni sotto cui si appalesa il credito pubblico, i prestiti dello Stato e la carta moneta, svolgendo pel primo riguardo i varj modi in cui i prestiti possono negoziarsi, i vantaggi e i danni relativi, la fa-

cilità o difficoltà di trovar capitali a seconda delle circostanze, i differenti sistemi di consolidazione, di conversione, di ammortimento del debito pubblico; la teoria del debito fluttuante; la varia forma dei titoli del consolidato e dei boni del fluttuante; le pratiche relative alla loro negoziazione e trasmissione, e in generale al loro traffico; le diverse forme e gli abusi dell' *aggiotaggio;* infine l' influenza che esercita un forte debito pubblico sull' economia generale dello Stato. La carta moneta non è ella pure, in quanto è redimibile, che un debito dello Stato mascherato sotto la forma di uno stromento di circolazione, e per lo più infruttifero; è l' estremo riparo di una finanza esausta di mezzi e di credito. La scienza ne assegna l' origine, talvolta inevitabile, le vicende, le conseguenze nell' economia dello Stato, i modi per procedere alla sua estinzione.

II. — I principj generali di gestione delle finanze pubbliche, ossia le regole dell' amministrazione finanziaria in tutte le sue disposizioni e i suoi istituti; — e quindi quanto riguarda in particolare la gestione del patrimonio fiscale dello Stato, quella delle imposte nelle varie loro forme, quella del credito dello Stato, l' ordinamento e la competenza dei relativi istituti ed autorità.

L' importanza, la vastità, il carattere, e se così può dirsi, la propria fisonomia di questi argomenti, li rendono adatti a fornire la materia di una scienza apposita, indipendente, tale da potersi reggere allato alle altre scienze che compongono l' enciclopedia politica e amministrativa. Le finanze, trattate dapprima come un' applicazione particolare, un ramo subordinato dell' Economia politica, hanno ottenuto da qualche tempo nell' ordine scientifico l' importanza che loro è riconosciuta nella pratica. Come v' ha un' amministrazione finanziazia distinta, così esiste una teoria ridotta in corpo

sistematico di dottrine, che a malgrado delle molteplici sue attinenze con altre discipline, e in particolare con quelle che formano l' oggetto proprio dell' Economia politica, non potrebbesi ormai confondere con queste, sotto pena di disconoscere i progressi che anche in questa parte dello scibile sonosi operati dall' intelligenza, e di fallire per un' erudizione troppo generica e forzatamente superficiale e manchevole alle più urgenti necessità della pratica (1).

Diritto finanziario.

Il Diritto finanziario comprende:

I. — La costituzione positiva e le attribuzioni proprie delle diverse autorità finanziarie in tutti i loro gradi, compresi gli agenti subalterni e puramente esecutivi.

II. — La legislazione finanziaria propriamente detta.

III. — La giustizia finanziaria, ossia ciò che riguarda le trasgressioni di finanza, gli speciali organi giudiziarj e la Procedura relativa.

Contabilità di Stato.

La Contabilità di Stato, ossia il metodo di tenere in perfetta evidenza gli introiti, le uscite, e in generale tutti i movimenti delle pubbliche casse, onde poterne dedurre ad ogni istante la reale situazione dell' Erario, e aver un con-

(1) Le migliori opere di finanza sono inglesi e francesi, così pei principj generali che per le pratiche applicazioni. Invece la Germania vanta i trattati metodici più completi e numerosi. La *Scienza delle finanze* di Jacob, il vol. III dell' *Economia politica* di Rau, e l'opera di Nebenius sul *Credito pubblico*, sono, per tacer d'altri, quanto vi ha di meglio in tale argomento. Presso di noi Napoli, e di recente il Piemonte, sostengono l'antico onore della scienza nazionale.

trollo efficace e continuo su tutti gli agenti responsabili incaricati del maneggio del danaro dello Stato: questa felice applicazione d'una logica aritmetica agli stati dell'amministrazione finanziaria, compie l'insegnamento speciale in proposito, ed ha un valore che è nello stesso tempo scientifico e positivo [1].

Diritto internazionale pubblico positivo.

Questo corso comprenderebbe:

I. — Il *Diritto internazionale comune* dell'Europa, fondato sulla consuetudine, o pratica internazionale, in quanto è adottata universalmente in modo da formare una regola comune incontestata.

Quanto ai principj razionali, a cui la trattazione dovrebbe costantemente riferirsi, questi sarebbero di già forniti dal Diritto filosofico, che è collocato fra i corsi comuni.

Il metodo della trattazione sarebbe *storico-critico*: così lo esige la natura medesima dell'argomento.

II. — Il *Diritto internazionale proprio dello Stato*, com'esso risulta da speciali trattati conchiusi e tuttora sussistenti con altri Stati. Il corso dovrebbe fornire la storia e i risultati attuali, vigenti di questi trattati.

Del resto nulla toglie che questa seconda Parte possa combinarsi nella trattazione coll'antecedente.

(1) Parlando di istituzioni, il sistema finanziario della Francia, ordinato sotto l'influenza del genio potente di Napoleone, è anche per tale riguardo un modello che potrebbe ammettere molte felici imitazioni. La Contabilità vi si trova elevata, mediante la *Corte dei Conti (Cours des Comptes)* a tutta la potenza di una funzione giudiziaria, dei pari sottratta ad ogni estranea influenza, soggetta al severo controllo della pubblicità, e col privilegio dell'*inamovibilità* a salvaguardia della sua indipendenza. — Veggasi D'Audiffret, *Système financier de la France*. Parigi, 1840. Lib. IV e *Documenti*.

III. — La Discussione di alcune fra le *Cause celebri* del Diritto internazionale, come esercizio pratico. I modelli non mancano (1) e l'utilità è evidente.

Diritto internazionale privato.

Noi abbiamo già altrove indicato l'oggetto proprio del Diritto internazionale privato. Alcune ulteriori considerazioni ci sembrano tuttavia indispensabili a meglio chiarire l'indole dei rapporti in esso compresi, e a togliere possibilmente di mezzo le confusioni che incontransi spesse volte in questo argomento fra i pubblicisti.

Fino a che si tratta di rapporti fra Stato e Stato, il Diritto razionale puro, e applicato, o convenzionale, dei trattati pubblici, la consuetudine internazionale, e come principio e supplemento comune, universale, la ragione, bastano alla decisione di tutti i casi.

Ciò avviene egualmente quando è questione di rapporti fra uno Stato ed un individuo estraneo, non suddito di esso; giacchè non si ha ancora che ad applicare fra le parti i principj della reciproca indipendenza, di quella eguaglianza correlativa, che fuori dello Stato vale da ciascun uomo verso tutto il genere umano ad un tempo.

Invece la posizione si cambia, e da semplice che era si fa complessa, non appena si prendono in considerazione i rapporti dei privati cittadini di diversi Stati fra loro. Accanto all'internazionale puro, un nuovo elemento giuridico, una nuova relazione di diritto viene allora a collocarsi necessariamente.

(1) Veggasi Martens, *Causes célèbres du droit des Gens.* Parigi, 1829, 2 vol. — *Nouvelles causes célèbres*, 1843, 2 volumi.

Ognuna delle parti essendo membro di una società civile determinata, ognuna ha un proprio *stato politico*; ognuna ha oltre a questo un proprio *stato civile*, risultante dal complesso delle sue naturali attribuzioni giuridiche, regolate nel loro esercizio dalla legge nazionale; ognuna ha, in altri termini, quanto all' esercizio de' suoi privati diritti, ciò che suol dirsi una propria *capacità personale.*

Ogni atto giuridico fra due persone reciprocamente straniere l' una all' altra si compie sul territorio reale o fittizio di uno Stato, che può essere lo Stato proprio di ciascheduna o uno Stato neutrale: si compie cioè sotto l'influenza d' una legge che pretende regolare la forma degli atti che avvengono entro i limiti della sua giurisdizione territoriale.

Ogni atto è destinato a produrre un effetto giuridico, sia personale, sia reale, entro i limiti di uno Stato determinato, che può essere il medesimo in cui l' atto si compie, ovvero uno Stato diverso. Ed anche qui la legge territoriale regola le condizioni degli atti che hanno da produrre un effetto giuridico entro i limiti della sua sfera giurisdizionale.

L' esecuzione di un atto legale deve essere chiesta alle autorità costituite, nei modi legittimi, entro i confini della loro competenza. E qui pure si incontra costantemente, necessariamente, una legge positiva che regola le competenze, le procedure, le esecuzioni.

Così, in ogni caso, allorchè si tratta di rapporti di stranieri fra loro, la questione internazionale, pubblica, si complica, come si è detto, di un'altra questione, privata nel fondo e risultante dalle particolari posizioni delle parti, che è d' uopo accordare coll'antecedente, coordinarla ad essa, mostrarne insomma l' aspetto proprio internazionale.

Il prodotto logico di questa combinazione si è un rapporto misto, espresso con esattezza nella denominazione di

Diritto internazionale privato, recentemente proposta e adottata da alcuni scrittori.

— La capacità personale giuridica degli stranieri, ossia la loro attitudine agli atti dello stato civile in generale; — la forma sia interna od esterna degli atti; — i loro effetti legali in ordine alle persone o in ordine alle cose e alle varie specie di cose; — il sistema delle prove; — le condizioni dell' azione; — la competenza; — il valore dei giudizj; — i processi di esecuzione: — tutti questi argomenti, in quanto concernono direttamente il diritto privato dei cittadini di diversi Stati nei loro rapporti reciproci, tal è nuovamente la materia propria di questo ramo della scienza giuridica. Si tratta appunto di assegnare le norme generali, direttive, per dirimere tutte le questioni, delicatissime talvolta, che si elevano su questi varj punti; per togliere le collisioni, i conflitti, delle differenti legislazioni, che non partono sempre dal medesimo punto di veduta, che ben di rado sono concordi nel fissare i limiti proprj dello *stato di diritto* dello straniero, le regole per la disposizione giuridica delle cose che sono inchiuse nel territorio dello Stato, gli effetti legali di un atto che fu compiuto all' estero, o nel riconoscere la validità di giudizj pronunciati da tribunali diversi dai nazionali.

Legislazioni positive contengono esse medesime delle massime per la decisione di questi varj punti, i trattati pubblici, la consuetudine internazionale, creano in alcune specialità un diritto particolare fra più Stati o comune a tutti; la ragione naturale, la scienza è chiamata a supplire, come in ogni altra parte, al difetto di regole positive, e a somministrare insieme i principj eminenti, il criterio logico superiore, per applicare convenientemente la legge dove esiste, per crearla o riformarla là dove è mancante o male risponde ai principj di giustizia e di equità.

Il Diritto internazionale privato insomma può avere anch'esso la propria scienza, come ha, in qualche misura almeno, la propria legislazione e la propria giurisprudenza, qualunque sia il nome sotto il quale venne fino a questi ultimi tempi inteso, qualunque la categoria speciale a cui le leggi e le ordinanze che vi si riferiscono sonosi finora attribuite.

Diciamo che la scienza può esistere, giacchè ella è ancora assai imperfetta, anzi poco più che in embrione, a malgrado degli sforzi intelligenti di alcuni de'suoi cultori, e dell'importanza crescente dell'argomento [1] — Alcune massime generali, come queste: — Che la capacità personale è regolata dalla legge patria; — Che la legge del luogo regola le cose immobili (*statuto reale*), quella della persona le mobili (*statuto personale*); — Che la forma estrinseca degli atti è determinata dalla legge locale dove gli atti si compiono (*locus regit actum*); — Che una stessa lite non può essere definita due volte; — Che il sistema delle prove e delle procedure in generale è fissato dalla legge della giurisdizione; — con alcune altre norme di simil natura, più o men generiche, più o meno assolute, più o men contestate, ma sempre più o meno sconnesse per difetto di veri principj direttivi, di un sistema logico completo, di una distribuzione ordinata delle materie, di una scienza completa insomma con una propria delimitazione razionale; — tal è per la teoria il corredo de' trattati speciali su questo argo-

(1) Veggansi le opere di Story e Burge per l'Inghilterra e gli Stati Uniti; di Schäfner e Wächter per la Germania, di Rocco per Napoli, di Fœlix per la Francia. Una bibliografia estesa può aversi dal libro stesso di Fœlix. (*Traité du droit international privé*. Parigi, 1843). L'opera di Rocco, insigne per molti rispetti, ha per titolo: *Dell'uso e dell'autorità delle leggi del Regno delle due Sicilie considerate nelle relazioni colle persone e col territorio degli stranieri*. Napoli, 1837.

mento. Considerata nella sua armonia sistematica, assoluta, la scienza non esiste per anco; ella tarderà forse qualche tempo a formolarsi nella sua pienezza, ma ella è possibile, e ne esiste già quanto basta per fornire la materia di un insegnamento proprio, che sia insieme teoretico e pratico.

Riassumendo:

Il Diritto internazionale privato comprende i rapporti di diritto dei privati cittadini di Stati diversi fra loro.

In tali rapporti si tratta sempre di dirimere un conflitto fra il diritto proprio di due Stati, e ordinariamente altresì fra le loro legislazioni positive, in quanto contenessero delle norme opposte in proposito.

Il Diritto internazionale privato non abbraccia quindi i rapporti degli stranieri dello Stato come tale: quest' è essenzialmente materia del Diritto internazionale pubblico. In particolare si devono attribuire a quest' ultimo:

I. — Quanto si riferisce all' ammissione degli stranieri nello Stato, alla loro tolleranza, alle condizioni della loro dimora, alla loro protezione, alla loro espulsione.

II. — Ciò che riguarda la capacità degli stranieri alle pubbliche cariche; la loro esenzione da certi carichi fiscali, la loro soggezione a certi altri, ecc.

III. — Tutta la materia del Diritto criminale, e come attinenza naturale quella dell' *Estradizione* (1).

Invece entra naturalmente nel diritto internazionale privato, come si è già indicato più sopra, ciò che concerne l' ordine delle competenze, il sistema delle prove, e la forma delle procedure civili in generale, in quanto tutto questo

(1) Erroneamente Fœlix, nell'opera citata, ne tratta come di argomento del Diritto internazionale privato. Evidentemente quest'è oggetto di Diritto pubblico, come la pena e il diritto penale tutto quanto.

si riferisce al Diritto privato, sebbene interessi ad un tempo il Diritto pubblico dello Stato.

Ciò posto, il corso comprenderebbe:

I. — L' esposizione ordinata dei principj razionali del Diritto internazionale privato.

II. — La legislazione patria relativa al medesimo, desunta dalle leggi, dai trattati pubblici, dalla consuetudine internazionale.

III. — Il parallelo possibilmente esteso delle legislazioni estere, desunto da fonti analoghe. — Si comprende da sè che in tali materie un insegnamento comparativo è indispensabile.

Diritto commerciale e marittimo.

Sebbene i principj fondamentali del Diritto mercantile debbano essere esposti nel corso comune di Diritto positivo, ei sembra che le professioni diplomatiche esigano in questo oggetto un' istruzione più profonda e completa sotto il punto di veduta che è loro proprio: tale cioè che non potrebbe essere fornita che da un corso speciale.

Il Diritto commerciale in genere è quello che meglio di ogni altro forse comporta una trattazione storica e comparativa, pel quale anzi un tal metodo è per alcuni riguardi una necessità. Il marittimo in ispecie tocca per tanti punti al Diritto internazionale che torna talvolta difficile lo sceverarnelo esattamente.

Limitandoci al solito ad una indicazione sommaria, il corso abbraccierebbe:

I. — Il sistema generale della legislazione economica dello Stato, principalmente ne' suoi rapporti coll' estero.

II. — Il sistema della legislazione commerciale e marit-

tima dello Stato, fino agli ultimi suoi particolari, col parallelo delle legislazioni estere, e colle pratiche o generalmente seguite o speciali a singoli paesi, in quanto hanno di più interessante.

III. — La storia ragionata del commercio, delle sue istituzioni, del suo diritto, dal Medio Evo fino a noi: interessante non solo pel giurista e per l'economista, ma altresì e capitalmente pel diplomatico, per la somma importanza internazionale del commercio in tutte le età, e più che mai nelle odierne.

IV. — La Statistica speciale del Commercio, del suo movimento, delle sue vie, de' suoi principali articoli, e quella de' suoi maggiori istituti, a' giorni nostri. — Complemento naturale della storia, ella diverrebbe insieme il corredo indispensabile dell'uomo pel quale la cognizione fondata dell'attualità, fin dove si stende l'influenza de' sistemi internazionali, è una condizione necessaria della sua professione medesima.

Diplomazia.

Il corso avrebbe a comprendere:

I. — Un trattato speciale sui *Legati pubblici* (Agenti diplomatici e consolari), le loro funzioni, i loro diritti e doveri, le loro immunità, prerogative di rango, ecc. Quindi:

1. Le leggi e i regolamenti dello Stato sulle Legazioni e i Consolati.

2. I trattati pubblici e la consuetudine internazionale sulla *Esterritorialità* e il *Ceremoniale* diplomatico.

II. — Un trattato teorico-pratico sull'*Arte delle negoziazioni*, con esempj desunti dai più celebri Atti e Congressi.

III. — Un trattato sulla forma degli Atti e lo stile di-

plomatico, con esempj speciali che formino una vera *Antologia diplomatica*, come già ne esiste qualche modello (1).

Si comprende da questa semplice indicazione come la materia di questo corso sia distinta da quella del Diritto internazionale, per quanto intima d'altronde ne sia l'attinenza. Nulla osterebbe altresì che fossero affidati ad una sola persona, ed anche trattati congiuntamente: spetterebbe però alla Facoltà di vegliare che fosse adempiuto per intero il programma.

(1) Veggasi ad esempio Martens, *Guide diplomatique*. Parigi, 1832, 2 vol.

FINE.

INDICE.



